

**Література:**

1. Baudrillard J. Selected writings / Jean Baudrillard // Stanford University Press. – 298 p.
2. Debray R. Introduction à la médiologie / Régis Debray. – P. : PUF. – 225 p.
3. Gauchet M. La Condition politique / Marcel Gauchet. – P. : Gallimard, 2005. – 557 p.
4. Kaufmann J.-C. L'invention de soi: Une théorie de l'identité / Jean-Claude Kaufmann // Armand Colin. – 2004. – 352 p.
5. Moessinge P. L'identité en jeu / Pierre Moessinge // Amazon Media EU. – 2014. – 158 p.
6. Mucchielli A. L'identité / Alex Mucchielli // Presses universitaires de France. – 2011. – 127 p.
7. Stratégies identitaires / Carmel Camilleri, Joseph Kastersztein et d'autres // Presses Universitaires de France. – 1990. – 240 p.
8. Taboada Leonetti I. Les femmes et l'Islam : Entre modernité et intégrisme / Isabel Taboada Leonetti // Editions L'Harmattan. – 2004. – 286 p.

**Khashiyeva L. V. Modern concepts of identity: a strategic approach.**

*The article is devoted to the study of modern concepts of identity represented in the modern social and scientific knowledge on the basis of interdisciplinary approach. The analysis of identity within complexity frameworks and of identity as strategy is done. The idea of the dualistic nature of identity as sameness and difference is substantiated.*

**Key words:** identity, identification, national identity, collective identity, complexity, identity as strategy, sameness, integration, differentiation.

*Надійшла до редколегії 26.05.2015 р.*

**УДК 351**

**О. О. Александрович,**

*здобувач кафедри політології і філософії ХарPI НАДУ,  
м. Харків*

**КОНТРОЛЬНА ВЛАДА У ПРОЕКТІ  
КОНСТИТУЦІЇ УНР ОТТО ЕЙХЕЛЬМАНА**

*Проаналізовано концепцію контрольної влади в конституційному проекті відомого українського правознавця, державного діяча доби Української Народної Республіки О. Ейхельмана. Особливої уваги приділено обґрунтуванню оригінальності конституційних ідей О. Ейхельмана в контексті тогочасної української та світової теорії та практики державного управління.*

**Ключові слова:** державний фінансовий контроль, контрольна влада, поділ влад у державі, функції державної влади, Отто Ейхельман.

Наприкінці 1920 р. відомий український правознавець Отто Оттович Ейхельман запропонував комісії, яку в серпні 1920 р. створив уряд Української Народної Республіки для розроблення нової конституції, власний проект Основних державних законів. Головною метою проекту було встановлення державного устрою, який цілком відповідав би потребам народних мас і національній державницькій традиції. Запоруку тому він вбачав у ствердженні широких засад народоправства і соціальної справедливості. Для послідовного проведення принципу народного суверенітету він пропонував федеральну форму державного устрою як основу внутрішньої політичної організації України і право народного референдуму для вирішення питань не тільки конституційного устрою, але й звичайного законодавства [5, с. 149–150].

Безумовна оригінальність цього проекту полягала в обґрунтуванні необхідності утворення не трьох “класичних” гілок державної влади, а п’яти – установчої влади як найвищої влади в державі, двопалатного парламенту (законодавчої влади), управління, або виконавчої влади, суду (судової влади), фінансового контролю (контрольної влади). Останньому забезпечувалася повна незалежність не тільки від виконавчої влади, але й від парламенту.

Ідеї О. Ейхельмана щодо децентралізації державної влади, поділу влад, ролі контрольної гілки влади є виключно актуальними в умовах пошуку оптимальної моделі організації державного контролю в сучасній Україні. До речі, саме О. Ейхельман уперше використав загально поширене сьогодні поняття “державний фінансовий контроль”.

Конституційному проекту О. Ейхельмана присвячено публікації українських дослідників О. Забзалоюка, М. Іванова, Г. Корольова, А. Присяжнюка, К. Савчука, Я. Турчин, Ю. Шевчика та ін. Проте більшість з указаних праць виконано в контексті політологічних та юридичних наук. На сьогодні за малим виключенням [11, с. 191–196] відсутні роботи, навіть оглядового характеру, присвячені конституційним розвідкам О. Ейхельмана, підготовлені фахівцями науки державного управління.

Мета дослідження полягає в аналізі концепції контрольної влади в конституційному проекті О. Ейхельмана та визначенні її ролі в контексті розвитку державноуправлінської думки в Україні.

За конституційним проектом О. Ейхельмана, установчій владі належало виключне право касувати, доповнювати і змінювати конституцію. Пропозиції щодо змін в Основному державному законі розроблялися Надзвичайним національним зібранням, яке обиралося на загальних виборах і діяло незалежно від вищих державних інституцій, що існували. Остаточне затвердження чи відхилення змін до конституції здійснювалося на загальному референдумі, рішення якого набирало чинності без додаткових затверджень [5, с. 159–161].

П’яту гілку влади – фінансово-контрольну – О. Ейхельман назвав “невідкладною інституцією” у вирішенні складних господарських питань тогочасної державності. Її основне призначення – ревізування фінансової діяльності. У разі прийняття складних рішень вона наділялась правом звернення до народу і проведення референдумів, якщо виникали суперечності з парламентом. Фінансово-контрольній владі, констатує вчений, належить аналогічне становище в загальному складі державної влади, як судовій владі [10, с. 44].

За задумом О. Ейхельмана, Федерально-державний контроль (ФДК) як вища установа державної влади разом із парламентом, Надзвичайним національним зібранням, Головою держави, міністерствами тощо утворює загальну федерально-державну організацію УНР. Своїм завданням ФДК мав “ревізію правильного поступлення доходів і правильного переведення видатків по бюджету Ф.-Д. господарства”. Вищим органом контролю мала бути Колегія, що складалася з неодмінних членів (головних контролерів), обраних довічно на об’єднаному засіданні обох палат парламенту; членів Колегії, обраних на шість років кожною палатою окремо; представників земських (регіональних) парламентів і вищих судових установ (Ф.-Д. Суду і Касаційного суду), із строком повноважень три і шість років, відповідно. Для організації роботи ФДК поділявся на секції під головуванням генеральних контролерів [5, с. 196].

Організаційно-функціональну структуру Федерально-державного контролю УНР за конституційним проектом О. Ейхельмана в узагальненому вигляді подано на рисунку.

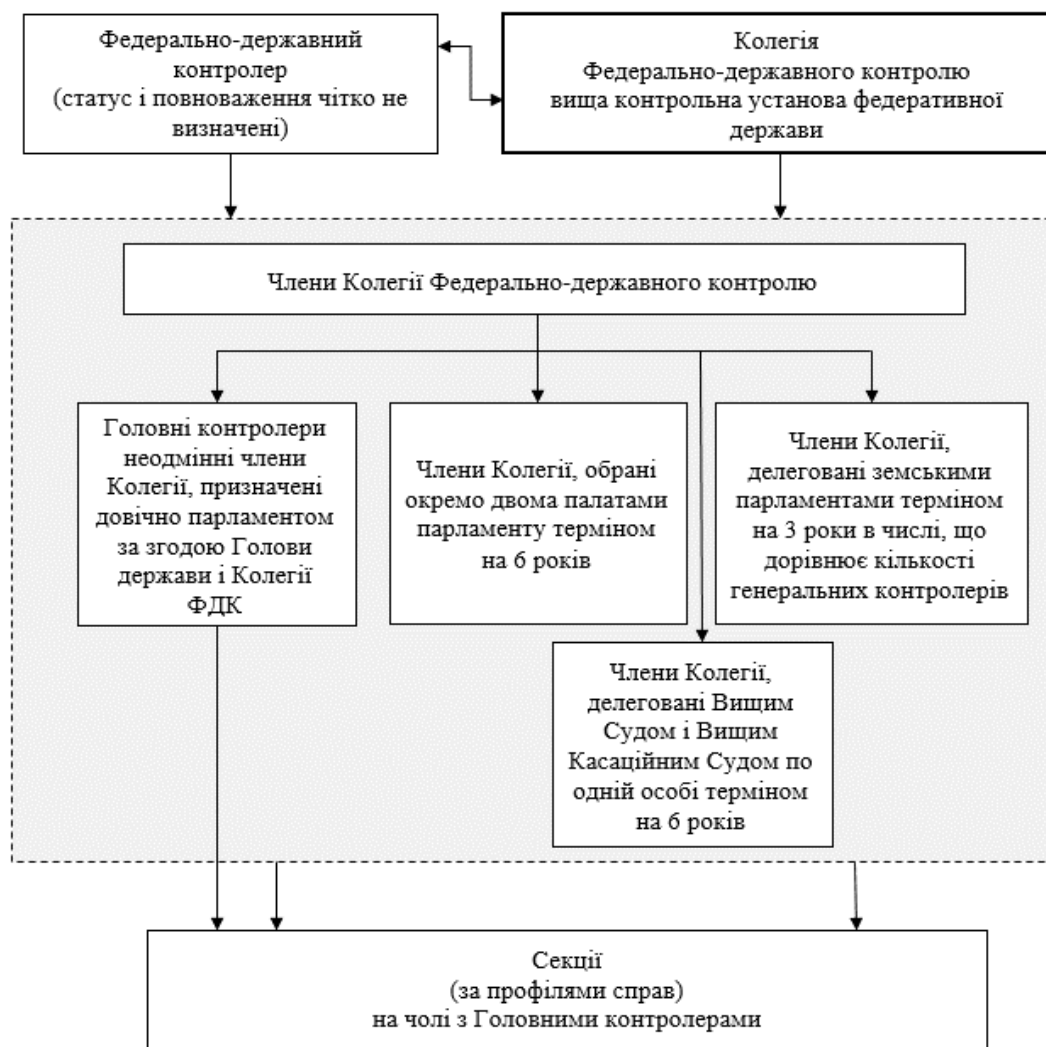


Рисунок. Структура Федерально-державного контролю УНР за конституційним проектом О. Ейхельмана

Про повноваження й статус одноосібного керівника ФДК (генерального контролера) у конституційному проекті О. Ейхельмана прямо не вказано. Однак у деяких статтях згадується федерально-державний контролер як одна з вищих посадових осіб у державі [5, с. 180, 197]. Зокрема, ст. 222 передбачала право осіб або установ, незадоволених “службовою діяльністю Голови, Головних контролерів і членів Колегії Ф.-Д. Контролю”, подавати скарги до вищої судової інстанції [5, с. 198].

Окрім землі як самостійні політичні одиниці УНР наділялися власними установчою, законодавчою, судовою, виконавчою та контрольною владою. Діяльність земських органів контролю не було регламентовано спеціально, але припускалося, що утворюватися вони мають відповідно до вищих державних установ [5, с. 200].

До повноважень ФДК віднесено:

- самостійне затвердження правил про порядок внутрішнього діловодства з їх офіційним оприлюдненням у “Державному віснику”;
- перевірка прибутків і видатків всіх без виключень вищих державних установ, здійснення документального і фактичного контролю за ініціативою секцій або Колегії в цілому;
- попередній контроль державних видатків на всі види будівельних робіт;
- звернення до загальнодержавних і земельних судових установ щодо проведення в разі необхідності термінової перевірки;
- право скликання надзвичайної сесії парламенту на вимогу чотирьох п’ятих кількості членів Колегії;
- право законодавчої ініціативи;
- право ініціювання загального референдуму з кола визначених питань;
- подання результатів ревізії державного господарства на затвердження парламенту (кожній палаті окремо);
- порушення карних і посадових обвинувачень (поруч із палатами парламенту, вищими судовими установами) проти голови держави, міністрів та інших високопосадовців;
- звернення до Вищого суду щодо роз’яснення норм чинної конституції;
- ініціювання карного або дисциплінарного переслідування осіб, винних у невиконанні вимог контролю.

Урядовці ФДК, на відміну від інших цивільних і військових установ, не могли бути звільнені та відсторонені від обов’язків Головою держави без відома об’єднаного засідання вищих судових установ, які й ухвалювали остаточне рішення. Акт про результати ревізійної діяльності Колегія ФДК щорічно мала направляти через Голову держави до парламенту, який ухвалює остаточне рішення. У разі незгоди з рішенням парламенту ФДК мав право винести спірне питання на загальний референдум.

Отже, О. Ейхельман уперше у вітчизняній конституційній теорії, а можливо, й у світовій, запропонував ретельно регламентовану, до дрібниць продуману систему поділу влад у державі. Ще в 1890 р. у стислому “Огляді центральних і місцевих установ Управління в Росії” він у повній згоді з провідними російськими і світовими фахівцями з державного права виокремлював три “класичні” функції державної влади – законодавство, управління (у вузькому значенні) та відправлення правосуддя, – розподілені між різними владними органами так, щоб урівноважувати одне одного. Управління він вважав сферою ієрархічно побудованої виконавчої влади, обмеженої у праві тлумачення законів і за формою, і за змістом [13, с. 1–2].

Для розуміння витоків оригінальних поглядів О. Ейхельмана на сутність контрольної влади необхідно звернутися не тільки до того інтелектуального простору, у межах якого формувався і діяв правознавець, але й до практики державного управління в Україні доби УНР, оскільки його конституційний проект став своєрідною реакцією на виклики, що не знайшли в ті часи адекватної відповіді.

Найбільший вплив на формування принципів засад конституційного проекту О. Ейхельмана, за майже однотайною думкою сучасних дослідників, мав М. Драгоманов, який у цілому позитивно ставився до конституційної моделі поділу влади (принаймні в її північноамериканському і швейцарському федеральному варіанті, але тільки в контексті захисту політичної свободи від деспотизму “народного самодержавства” часів Французької революції [9, т. 1, с. 333–334]. Принцип поділу

державної влади на окремі гілки значно поступався “розподілу справ на місцеві та загальнодержавні” [9, т. 1, с. 370 прим.]. Тільки загальнонародне земське представництво з контролем над діями виконавчої влади мало б забезпечити демократичний характер влади [9, т. 2, с. 51].

Свої погляди на конституційний устрій майбутньої федеративної Росії він виклав у Проекті статуту українського товариства “Вільна Спілка – Вольный Союз” (1884 р.). Головну мету “Вільної Спілки” М. Драгоманов бачив у перетворенні Російської імперії на засадах політичної свободи як поєднання особистих прав людини й громадянина та місцевого самоврядування, побудованого знизу вгору, від громадівського через повітове і обласне до загальнодержавного рівня, оскільки вільна держава виступала для нього федерацією вільних громад. Він вважав за необхідне розподілити сучасні йому губернські установи – фінансові, поштові, *контрольні* тощо – по всій Росії згідно зі своїми цілями і місцевими умовами, незалежно від обласних підрозділів, тобто здійснити децентралізацію адміністративного управління та контрольної влади з метою унеможливлення “свавілля центральної адміністрації та її агентів” [9, т. 1, с. 262]. Обласним думам надавалося право попереднього розгляду всіх проектів загальнодержавних фінансових законів і подання за ними висновків до законодавчих державних органів, а також законодавчих актів з питань місцевого життя.

Завідування справами, спільними для всього державного союзу (державної спілки), і загальнодержавне законодавство мало належати двом незалежним одна від іншої думам: Державній Думі, виборні якої повинні обиратися виборчими сходами в округах, і Союзній (Спілчанській) Думі, члени якої обиралися та в будь-який час замінювалися обласними думами. Виключне право змінювати основний закон надавалося спеціальному органу *установчої державної влади* – Державному Собору, який у разі необхідності утворювався з членів обох дум і делегатів (нарочитих гласних), обраних у визначеній кількості обласними зібраннями [9, т. 1, с. 285–287].

Отже, за задумом М. Драгоманова, пріоритетними напрямками політичного перетворення Росії, було забезпечення права людини і громадянина та місцевого самоврядування. Правління ж країною через центральні представницькі збори без визнання й гарантування цих прав він вважав таким, що так само мало охороняє свободу загалом та інтереси України зокрема, як і сучасний йому устрій Російської імперії [9, т. 1, с. 287].

Опоненти М. Драгоманова серед представників українського національно-радикального руху, хоча і з інших мотивів, але поділяли його скептичне ставлення до принципу поділу державної влади. Наприклад, В. Липинський енергійно наполягав на необхідності побудови єдиної матеріально і морально сильної монархічної державної влади замість проголошення різних “установчих зборів” та “законодавчих сеймів”, які, на його переконання, ведуть Україну до анархії та нового поневолення з боку чужоземної державної влади [7, с. 420, 532]. Зі свого боку Д. Донцов закликав покінчити з тим, що німці зуть *Verfassungskultus* (конституційною культурою), не робити з форми правління принципової справи, а “урядити всі внутрішні відносини так, щоб вони служили приказу самоутвердження нації, але не “щастю” її членів”. Для “несамодержавної нації”, якою він на той час вважав український народ, ідея власновладства повинна бути над всіма іншими. Останню він розумів як прояв національної волі, несумісний з будь-якою доктриною, спрямованою обмежити “її неподільний вплив, ані всередині, ані назовні” [3, с. 325–326].

Скептичні або відверто негативні погляди представників радикального крила українського громадсько-політичного руху на необхідність поділу державної влади парадоксальним чином перегукувалися з відомим марксистським принципом прямого народовладдя. З цього приводу відзначимо, що відомий російський правознавець П. Новгородцев (до речі, уродженець м. Бахмута Катеринославської губернії) у 1917 р. з іронією згадував провідну тезу К. Маркса про те, що народ, який здійснює безпосередній вплив на державні справи, тобто сам контролює владу, не має потреби в організації взаємного контролю окремих гілок влади. Тому звичайний для представницької політичної системи поділ влад відпадає сам собою [8, с. 298].

На відміну від політично заангажованих радикалів представники академічної правової науки кінця XIX – початку XX ст. (саме в їхньому фаховому середовищі проходило професійне зростання О. Ейхельмана) додержувалися поміркованих поглядів на поділ функцій та інституцій державної влади. За компетентним висновком українського громадського діяча і правознавця Б. Кістяківського більшість російських вчених висловлювалися за теорію поділу влад, але з деякими зауваженнями [4, с. 113].

Компромід нерозуміння сутності теорії поділу влади наприкінці XIX ст. запропонував М. М. Ворошилов: державна діяльність ґрунтується на розумінні того, що “всі державні влади є ніщо інше як функція однієї й тієї ж державної влади” [1, с. 437]. О. Градовський, якого сучасники вважали творцем науки російського державного права, сформулював класичну формулу: “Принцип поділу влади здійснюється через те, що найважливіші функції державної влади розподіляються між окремими і самостійно заснованими інституціями, і тільки в такому сенсі ми можемо говорити про поділ влади законодавчої, судової та виконавчої в окремих європейських конституціях” [2, с. 79].

Додамо до сказаного, що в ході масштабного обговорення теорії поділу влад на межі XIX і XX ст. європейські фахівці з конституційного права майже зовсім не торкалися питання про сутність контрольної влади. Щобільше, загальновизнаною була теза про те, що здійснення спеціальних державних прав не потребує наявності спеціальних гілок влади [2, с. 314]. Класик тогочасної німецької історичної та політичної науки Х. Трейчке називав принцип поділу державної влади (*triaspolitica*) “інтелектуальною винахідливістю” та “теоретичною грою фантазії”. Поділ влади, за Монтеск’є, на його переконання, є неспроможним як у теорії, так і на практиці. Як бути, наприклад, із владою виборчою (*pouvoir ũlectif*) або з владою, що модерує (*pouvoir modũrateur*)? Більш прийнятним він вважав уявний поділ єдиної за природою державної влади в конституційних та адміністративних категоріях. У фінансових питаннях поділ влад він взагалі визнавав неможливим, а тому відносив фінансове управління виключно до адміністративної сфери державного життя [14, р. 5–6].

У такому інтелектуальному та конкретно-історичному контексті конституційний проект О. Ейхельмана, побудований на принципах послідовного поділу і децентралізації державної влади, очікувано одержав негативну оцінку від членів конституційної урядової комісії УНР. Перевагу було віддано проекту Всеукраїнської національної ради як такому, що “найбільш пов’язаний з сучасним реальним життям” [5, с. 35]. Автори цього проекту додержувалися принципу поділу влади на три гілки, проте визнавали необхідність існування спеціальної установчої гілки влади – Державного союму, який мав діяти до скликання першої державної ради [5, с. 126, 132]. Для контролю за “цілим державно-фінансовим господарством” пропонувалося утворити Державний контроль на чолі з Державним контролером, якого на внесення голови

Державного союму призначав Голова держави. У цілому статус і повноваження Державного контролю практично повністю дублювали статус і повноваження контрольних інституцій УНР попередніх часів.

На завершення спробуймо відповісти на питання щодо витоків оригінальних поглядів О. Ейхельмана на поділ влади в державі взагалі і на місце в цій системі контрольної влади зокрема. Як ми бачили, його сучасники, ані серед європейських і вітчизняних науковців, ані серед політиків, таких поглядів не поділяли. Теоретичне визнання важливості класичної теорії поділу державної влади контрастувало з порядком денним державного будівництва в Україні доби національної революції. Сам О. Ейхельман у передмові до свого конституційного проекту називає дату виникнення і, відповідно, джерело його концепції. Над майбутньою конституцією України він почав роботу на початку 1918 р. (тобто у часи укладання першої конституції УНР), а “детальну її обробку” завершив у 1920 р., коли перспективи демократичного розвитку української держави вже здавалися примарними [5, с. 149]. На відміну від більшості своїх радикальних опонентів в українському русі, О. Ейхельман не покинув ідею народного суверенітету. Щобільше, він запропонував оригінальну систему державного управління, яка, на його переконання, єдина могла гарантувати здійснення національної державності на принципах народоправства, федеративного державного устрою і праві загальнонародного референдуму. Волюнтаризму радикалів він намагався протиставити детально розроблений механізм стримувань і противаг, до якого поміж інших входив й державний фінансовий контроль як самостійна конституційна гілка державної влади.

Слід підкреслити, що О. Ейхельман першим висунув ідею інституціоналізації державного фінансового контролю, тобто концентрації загальнодержавних контрольних дій в одній установі, що входила до системи вищих установ федерально-державної організації майбутньої УНР. На жаль, його концепція контрольної влади поки що залишається поза науковим інтересом вітчизняних фахівців з теорії та практики державного фінансового контролю.

Унікальний приклад теоретичного обґрунтування та реального здійснення ідеї самостійної контрольної гілки влади знаходимо лише у працях сучасника О. Ейхельмана китайського революціонера Сунь Ят Сена та у практиці державного будівництва Китайської республіки, територію якої з 1949 р. обмежено островом Тайвань.

Еволюція поглядів О. Ейхельмана на розвиток системи вищих органів державного управління в Україні революційних часів є дуже характерною не тільки для його часів, але і для сьогодення. Необхідність суттєвої модернізації контрольних функцій держави як імператив сучасного етапу вітчизняного державотворення вимагає пошуків і практичної імплементації оригінальних управлінських технологій. Розуміння логіки та цілей конституційного проекту О. Ейхельмана у цьому сенсі може стати дуже корисним у контексті реформування вітчизняної системи державного фінансового контролю.

#### **Література:**

1. *Ворошилов Н. Н.* Критический обзор учения о разделении властей / Н. Н. Ворошилов. – Ярославль : Тип. Губ. земск. управы, 1871. – 451 с.
2. *Градовский А. Д.* Государственное право важнейших европейских держав. Т. II / А. Д. Градовский // Градовский А. Д. Собр. соч. : в 9 т. – СПб : Тип. М. М. Стасюлевича, 1902. – Т. V. – 561 с.
3. *Донцов Д.* Націоналізм / Д. Донцов. – Лондон : Укр. видав. спілка, 1966. – 363 с.
4. *Кистяковский Б. А.* Избранное : в 2 ч. / Б. А. Кистяковский. – М. : РОССПЭН, 2010. – Ч. 2. – 376 с.

5. Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософ. і соціол. думка, 1992. – 272 с.
6. *Корольов Г. О.* Українська біографія Отто Ейхельмана: імперська лояльність та служіння “іншій” або “своїй” нації / Г. О. Корольов // Архіви України. – 2014. – Вип. 1 (289). – С. 156–167. – Режим доступу : [http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU\\_1\\_2014/16.pdf](http://www.archives.gov.ua/Publicat/AU/AU_1_2014/16.pdf).
7. *Липинський В.* Листи до братів-хліборобів. Про ідею і організацію українського монархізму / В. Липинський ; [ред. Я. Пеленський]. – К. : Ін-т Східноєвроп. досл. НАНУ, 1995. – 470 с.
8. *Новгородцев П. И.* Об общественном идеале / П. И. Новгородцев. – М. : Пресса, 1991. – 639 с.
9. Собрание политических сочинений М. П. Драгоманова. Т. 1-2. – Париж : Sociétés nouvelle delibraireetd'edition, 1905–1906.
10. *Турчин Я.* Принципи і шляхи реалізації державної влади в науково-теоретичних працях Отто Ейхельмана / Я. Турчин // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2009. – Вип. 21. – С. 39–45.
11. *Усаченко Л. М.* Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / Л. М. Усаченко, В. І. Тимцуник. – К. : НВП “Інтерсервіс”, 2013. – 292 с.
12. *Шевчик Ю. В. О.* Ейхельман про правові аспекти територіальної організації Української держави / Ю. В. Шевчик // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Серія юридична. – 2014. – Вип. 2. – С. 40–49. – Режим доступу : [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvlduvs\\_2014\\_2\\_7.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Nvlduvs_2014_2_7.pdf).
13. *Эйхельман О.* Обзор центральных и местных учреждений Управления в России и устава о службе по определению от правительства / О. Эйхельман. – К. : Тип. имп. ун-та. Св. Владимира, 1890. – 83 с.
14. Treitschke Heinrich von. Politics. In 2 vols. – Vol. I. – N.-Y. : The Macmillan Company, 1916. – xliii, 406 p. – Режим доступу : <http://socserv2.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3ll3/treitschke/politics01.pdf>.

**Aleksandrovych O. O. The control authority in the constitution draft of UPR by Otto Eyhelman.**

*The paper analyzes concepts of the control branch of power in a draft constitution project by Otto Eihelman, a well-known constitutionalist, public and political figure and ideologist of the Ukrainian People's Republic of 1917-1920. A special attention is paid to substantiation of Otto Eihelman's original constitutional ideas in the context of the then Ukrainian and world public administration theory and practice.*

**Key words:** state financial control, control branch of power, separation of powers in a state, functions of state power, Otto Eihelman.

*Надійшла до редколегії 14.05.2015 р.*

**УДК 336:368.914**

**О. Є. Буряченко,**

*аспірант кафедри менеджменту організацій ОРІДУ НАДУ,  
м. Одеса*

## **СУТНІСТЬ ПОНЯТТЯ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В НАУКОВОМУ ДИСКУРСІ**

*Проведено дослідження історичних аспектів становлення, розвитку понятійного апарату та функціонування системи пенсійного забезпечення, що є одним із необхідних елементів на шляху створення оптимальної системи соціального захисту населення в Україні.*

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, пенсія, пенсійна система, соціальний захист населення, пенсійне страхування, страхові внески.