

давати повноваження радам нижчого рівня шляхом домовленостей, укласти угоди між радами різних рівнів з метою доручити одній з них виконання громадських завдань, тобто тісніше співпрацювати в системі представницької влади від низу до верху; законодавчо закріпити право суб'єктів територіального самоврядування створювати спільні організаційні структури з метою виконання громадських завдань (принцип взаємооб'єднання), визначити форму і спосіб участі органів місцевої влади в розвитку регіональних планів і програм; розширити право суб'єктів самоврядування створювати свої асоціації (асоціації міст, асоціації територіальних громад) для того, щоб представляти свої інтереси; розмежувати повноваження між районом і містом районного підпорядкування таким чином, щоб не було надмірного втручання влади першого в другий; розширити фінансові, адміністративні і нормативно-правові повноваження районних і обласних рад — право формувати власні виконавчі органи, місцевий бюджет тощо та стимулювати створення агломерацій з тих громад, населення яких менше 4 тис. мешканців; розвивати комплексну галузь комунального (муніципального) законодавства, насамперед за рахунок створення якісних спеціальних законів і, зокрема, підготувати і видати закон, що встановлює загальні вимоги до усієї системи правових актів місцевого самоврядування (поряд з Законом «Про нормативно-правові акти України»); здійснювати систематизацію нормативно-правових актів органів (посадових осіб) місцевого самоврядування на місцевому і регіональному рівнях з тим, щоб населення мало можливість ознайомитися з ними і контролювати їх виконання своїми обранцями.

Принцип субсидіарності є постійним політичним принципом, котрим мають керуватися законодавчі та виконавчі органи влади, особливо при проведенні реформ місцевого і регіонального самоврядування (у напрямку розширення повноважень щодо самостійного вирішення питань їх життєдіяльності). Він повинен застосовуватися в єдності з іншими принципами — інтегральності дій центральних і місцевих органів влади, ефективності та солідарності їхньої діяльності, реалізаційної єдності тощо.

Ф. Д. Фіночко, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого

Окремі питання управління: від Київської Русі до Конституції України

Україна, яка впродовж багатьох століть виборювала, здобувала і в силу різних обставин втрачала свій суверенітет, сьогодні знову вийшла на дорогу творення власної державності — без опіки давніх і небезкорисливих сусідів і «родичів». Сьогодні Україна відроджується. Повертаються до нас із «спецхранів» невмирущі козацькі літописи, зриваємо тавро заборон із класичних праць Грушевського, Яворницького та інших славетних наших істориків¹. Київська Русь — це перша могутня держава українського народу.

Епоха Київської Русі — великої імперії, державної системи пращурів українців (полян, древлян, сіверян, угличів, тиверців, волинян), а також прародичів білорусів і росіян. Витоки Київської Русі — у політичному об'єднанні (для боротьби з кочівниками) південних слов'ян наддніпрянцями на чолі з полянами під назвою «Русь» з центром у Києві (Куяба, Куява, Куявія), правідниками в якому була династія Києвичів (від Кия до Аскольда і Діра). Київ поступово перетворюється на центр південно-східних слов'ян ще у V ст. У середині IX ст. виникає Київське князівство.

¹ Див. *Іванченко Раїса*. Україна від Кия до Кравчука. Короткий нарис історії української державності. — К.: Укр. письменник, 1992. — С. 3.

Верховна влада в державі належала великому київському князю. В його компетенції були охорона кордонів, керівництво воєнними походами, збирання данини, відправлення судочинства щодо васалів, дружинників, вищих посадових осіб, військово-дипломатична діяльність, будівництво шляхів, охорона торгових шляхів, придушення рухів опору, поширення християнства, забезпечення духовенства, скликання княжих зібрань, призначення на вищі посади, видання уставів, установчих грамот та інших законодавчих актів. Управління у військовій сфері здійснювалось великим князем, спираючись на тисяцьких, сотських, десятських, які окрім командування гарнізонами, виконували ще й цілий ряд адміністративних функцій. У цивільній сфері княжу владу на місцях виконували посадники, воло стелі, туїни, отроки, ябедники, які у свою чергу, окрім адміністративного управління, виконували ще й окремі військові функції. Навколо великого князя були думці — члени княжої ради з числа княжих мужів, тобто великих бояр. На місцях на засадах монархічного типу державну владу уособлювали князі, котрі мали власні «столи» — тобто осідки у землях, уділах і волостях. Це були сини або інші близькі родичі великого князя. Князі виконували такі ж функції, як і великий князь, але в кордонах відведених їм території, де поступово відбувався перехід від дружинної організації до двірсько-вотчинної: все владування у межах князівства зосереджувалась у княж-дворі, а в кордонах боярської вотчини — у владі службовців князя, які разом склали боярську раду. З плином часу влада місцевих князів посилюється, а великого князя — слабшає. Ці обставини і обумовили періодичні скликання княжих з'їздів, де ухвалювалися нові законодавчі акти, вирішувались питання війни і миру, державного ладу тощо. На чолі війська була дружина великого князя. Місцеві князі й інші бояри мали власні дружини. У разі необхідності організовувалися також народні ополчення, запрошувалися найманці, ландскнехти. Судочинство належало до компетенції адміністративної влади, управління, а суддями були самі великий князь, посадники, волостелі або їхні помічники¹.

Розглянута система управління в Київській державі характеризується відсутністю поділу влади, а тому судочинство тут

¹ Юридичний словник-довідник. К.; – Femina, – 1996. – С. 580.

здійснювалось адміністративною владою. Церковні люди підлягали церковному суду, де функції суддів виконували архімандрити, єпископи і митрополити.

Важливими правовими джерелами Київської Русі вважаються звичаєве право, договори з Візантією X ст., Руська Правда, княжі устави й уставні грамоти. Із середини XII ст. Київська держава вступає в період розвинутого феодалізму, для якого були характерні центробіжні тенденції. Доба княжої імперії завершується. На політичній карті величезної імперії з'являються понад півтора десятка суверенних князівств, у тому числі п'ять на території сучасної України — Київське, Чернігівське, Переяславське, Володимиро-Волинське та Галицьке. Але ми, перш за все, звертаємо увагу не на історичні події, а на правову основу Київської Русі — Руську Правду, яку можна вважати першою вітчизняною конституцією. Зайнявши Київський престол, князь Ярослав уклав юридичний збірник, що увійшов в історію під назвою «Правда Ярослава», або «Найдавніша Правда». База цієї кодифікації є давньоруське звичаєве право. До нормотворчої діяльності Ярослава Мудрого належать також «Покон вірний», або «Урок про віри», ухвалений за доби княжіння Ярослава, але включений літописцями до Короткої Правди після тексту «Правди Ярославичів», тобто першого великого доповнення Руської Правди, зробленого на початку 70-х років XI ст. синами Ярослава Володимировича. «Правда Ярослава» («Найдавніша Правда»), «Правда Ярославичів», «Покон вірний» і «Урок местникам» становлять Коротку Правду. Але існує ще й розширена редакція Руської Правди, яка дійшла до нас майже у 100 списках як у літописах, так і в «Мірилах Праведних», «Кормчих» та інших юридичних збірниках. Вона складається з двох частин. Друга частина «Устав Володимира Мономаха» містить статті — 53 до 121 і з яких норми, що регулюють діяльність судово-адміністративного апарату, деяких інших посадових осіб і судочинство (статті 74, 86–89, 96–97, 107–109), а також норми, що регулюють правове становище холопства (статті 110–121).

Як свідчить аналіз змісту Руської Правди, наші пращури взагалі і батьки-засновники української державності зокрема виявилися фундаторами, володарями і носіями найвищої правової культури.

Завдяки українським літописцям XI–XII ст. ми маємо змогу вивчати скарбницю стародавньої правової думки. Договори Русі з Візантією, Руська Правда, церковні устава, княжі уставні грамоти створювалися на вітчизняному ґрунті і стали втіленням найвизначніших моральних традицій мешканців Наддніпрянщини — українсько-руських племен, їх державницьких змагань.

Незважаючи на прорахунки і невдачі, діяльність Богдана Хмельницького становить унікальне явище не лише в історії України, а й світовій історії. Саме йому належить величезна заслуга у відродженні Української держави, яка після падіння першої української державності часів Київської Русі та Галицько-Волинського князівства майже триста років перебувала у складі інших країн і, здавалося, розгубила свої державно-політичні ідеали. У зовнішньополітичному відношенні 1650 рік був для України роком відносного спокою. Богдан діяльно взявся за організацію внутрішньої побудови держави. Були визначені кордони української держави. Хмельницький розділив Україну на 16 полків, найбільші міста користувались самоврядуванням на основі магдебурзького права. Гетьман є головою всієї виконавчої і законодавчої влади. Його універсали піднімають країну на війну, він — верховний суддя, він укладає договори з іноземними державами, видає казною тощо. Правда, формально влада Б. Хмельницького обмежена Радою, але фактично він рідко збирав Раду.

Хмельницький сприяв пробудженню національно-політичній свідомості українського народу, що мало вирішальне значення в його боротьбі за свою державу в подальші століття.

Наступні десятиліття були наповнені заколотами, зрадами і підступами. Гетьмани часто мінялися, і при кожному новому гетьманові московський уряд укладав усе нові статті, які ще більше обмежували державні права України. Проте історія дала Україні ще одного гетьмана, який в умовах московського централістичного наступу намагався відновити її державницьке існування. Це був Іван Степанович Мазепа (1687–1708). Могутній гетьман здобув освіту у Києво-Могилянській колегії, в Єзуїтській колегії у Варшаві, навчався у Франції, Італії, Німеччині. Проводячи політику повного послушення московським царям, Мазепа водночас готував на Україні сили для відторгнення її від Москви, створював

сильну своєю свідомістю старшинську козацьку еліту і не шкодував власних багатств для розбудови освітніх закладів, зокрема Києво-Могилянської академії, колегіумів, шкіл, друкарень, а також для будівництва численних храмів у пишному стилі, що згодом дістав назву «козацького» барокко.

А задовго до цього, для здійснення своєї державної програми і втілення в життя своїх визвольних намірів, гетьман шукав здібних співробітників та помічників, яким можна було би довіритися. Отже, він не міг не помітити Пилипа Орлика з його розумною головою, хорошою освітою. Пилип Орлик закінчив Києво-Могилянську колегію, яка згодом одержала статус академії. Професором красномовства і філософії був тоді Степан Яворський. Завдяки протекції Яворського Пилип Орлик, як один з найздібніших випускників колегії, працює в консисторії Київської митрополії, а десь з 1693 р. — в Генеральній військовій канцелярії. Висока освіченість, здібність і працелюбність молодого канцеляриста привернула увагу гетьмана Івана Мазепи, і невдовзі Орлик підіймається до поважної посади старшого військового канцеляриста, а згодом призначається на посаду генерального писаря, котру з початком гетьманування Мазепи (1699) обіймав В. Кочубей. Будучи генеральним писарем, Пилип Орлик користувався цілковитою довірою Мазепи, і був поінформований щодо всіх справ Генеральної військової канцелярії — вищого виконавчого органу управління на Гетьманщині.

Пилип Орлик був першим із оточення гетьмана, кого той втаємничив у свої плани, і до глибини душі пройнявся великою патріотичною ідеєю Івана Мазепи. Для молодого канцеляриста, а потім генерального писаря гетьман залишався вчителем. Взаємною присягою на хресті скріпили гетьман і генеральний писар вірність ідеї незалежності України і спільності дій за її реалізацію, об'єднавши українські збройні сили зі шведськими. Відтак Орлик, дотримуючись конспірації, допомагав Мазепі в його листуванні через посередника зі шведським королем Карлом XII. За наказом гетьмана генеральний писар склав латиною інструкцію для Бистрицького, котрому доручалося вести переговори з Карлом XII і його канцлером — графом Піпером.

Під час воєних подій 1708–1709 рр. та поразки шведсько-українських військ під Полтавою Пилип Орлик залишився на боці

Мазепи й разом з ним відступив на територію Туреччини у Бендери. Тут знаходилось і запорозьке військо. Після смерті Івана Мазепи 5 квітня 1710 р. відбувся традиційний виборчий акт, на підставі якого генеральний писар Мазепи Пилип Орлик став гетьманом України. Це був один із найвидатніших діячів XVII–XVIII ст., самовідданий український патріот, який все життя присвятив боротьбі за незалежність України. У цей день було проголошено «Конституцію прав і свобод Запорозького війська» («Pacta Constitujnes legum libertatumge Zarogoviensis») — одну з перших державних конституцій в Європі. Головним постулатом її була повна незалежність України від Польщі і Москви¹. Конституцію США схвалили й прийняли 1787 р., Франції і Польщі — 1791 р., у Російській імперії спроби створити конституцію були тільки в першій чверті XIX ст., але закінчилися трагічним повстанням декабристів у 1825 р.

Конституцію України одразу після її прийняття визнали уряди Швеції та Туреччини. Вона й сьогодні вражає своєю актуальністю й високим правовим статусом. Конституція складається з преамбули (вступу) і 16 статей. У преамбулі подається коротка історія козацтва як виразника прагнень усього українського народу, піднесення і падіння козацтва після його «добровільного» переходу під проводом Б. Хмельницького під самодержавну руку Московської імперії. За допомогою всіх можливих способів і засобів ця імперія обмежувала і скасовувала права й вольності Війська Запорозького, а на вільний козацький народ, якого не здолала збройно, віроломно накинула невольницьку кормигу. Політику гетьмана І. Мазепи, його союз з Карлом XII преамбула характеризує як логічну й послідовну, обумовлену потребою визволення Вітчизни.

Послідовні 16 статей Конституції передбачали:

- 1). установлення національного суверенітету;
- 2). визначення кордонів Української держави;
- 3). забезпечення демократичних прав людини;
- 4). визнання трьох складових чинників правового суспільства, а саме — єдності і взаємодії трьох гілок влади: а) законодавчої (виборної генеральної) ради, що мала скликатися тричі на рік:

¹ Крупницький Б., Гетьман Пилип Орлик (1672–1742). — К.: Дніпро, 1991. — С. 21.

перша — на Різдво Христове, друга — на Великдень і третя — на свято Пресвятої Богородиці; б) виконавчої (гетьман, обмежений законом у своїх діях, генеральна старшина й обрані представники від кожного полку); в) судової (підзвітної і контрольованої).

Такими в Конституції визначалися принципи побудови української держави. Кожна ж зі статей формулювала конституційні норми в усіх галузях державного та суспільного життя за головної умови — відторгнення майбутньої Української держави від Московської імперії.

Одним із ключових моментів Конституції стало визнання кордонів України та забезпечення їхньої цілісності. «Як кожна держава складається і затверджується непорушною цілісністю кордонів, — записано в ній, — так і Мала Росія, Вітчизна наша щоб у своїх кордонах, стверджених пактами від Речі Посполитої Польської і від Московської держави, які відійшли в гетьманську область, не були насильно змінені і порушені...»¹.

Гетьман як керівник держави зобов'язувався Конституцією надавати всіляку поміч Запорозькому Низовому війську. Цей документ визначав права всіх верств населення України: козацтва, селян, міщан, купецтва, усієї людності на території полків.

Державний скарб відокремлювався від гетьманського. На утримання гетьмана виділялися чітко визначені окремі землі та кошти. Полковники й сотники обиралися демократично — вільними голосами козаків чи сотні. Визначальною рисою Орликової Конституції, яка, власне, робить її одним з найдемократичніших державних актів, є пункти, котрі обмежували гетьманську владу на користь старшинської ради — своєрідного парламенту, до якого мали увійти не лише генеральна старшина й полковники, а й представники Запорожжя та полків по одній заслуженій особі від кожного. Конституція підкреслювала, що в державі мала бути навечно утверджена єдина християнська віра і що Україна на обох берегах Дніпра стає вільною від іноземного панування.

Справи про кривду гетьманові та провини старшини розглядав не гетьман, а генеральний суд. Ніяких секретних справ і кореспонденцій гетьман не мав права вести. Листи з інших держав гетьман

¹ Див. Апанович О. М., Гетьмани України і кошові отамани запорозької Січі. — К.: Либідь, 1993. — С. 279.

має зачитувати старшині, так само як і відповіді, а вона, якщо буде потреба, триматиме відомості в таємниці. Отже, Конституція визнавала непорушність трьох складових чинників правового суспільства, а саме: єдність і взаємодію законодавчої (широкої генеральної ради), виконавчої (гетьманської, обмеженої законом у своїх діях) і судової влади, підзвітної і контрольованої, але незалежної від гетьмана.

Пилип Орлик як гетьман не мав достатньо можливостей для запровадження Конституції в життя повною мірою, проте вона не лишалася лише пам'яткою суспільно-політичної думки України, а протягом чотирьох років (від 1710 до 1714) була нормативним документом на всій Правобережній Україні.

Цей документ відіграв велику роль у діяльності Пилипа Орлика. Він став важливою правовою основою при укладанні міжнародних договорів про допомогу у війні з Петром I. Орлик добре розумів, що йому одному не втілити в життя план відродження Української козацької держави. Талановитий дипломат П. Орлик робив відчайдушні спроби умовити союзників в урядах Швеції, Німеччини, Польщі, Франції, Туреччини на спільну боротьбу з царем. Він активно листувався з монархами та іншими високопосадовцями, порушував українську проблематику на різних приватних та офіційних зустрічах. Ніхто, крім Пилипа Орлика, не зміг підняти тоді українське питання на рівень загальноєвропейської політики.

5 квітня 1712 року російський цар Петро I, якого вщент розбила турецька армія в битві над Прутом, боячись потрапити в неволю, уклав з Портою мирну угоду. Згідно з нею Москва відмовлялася від претензій на Україну. Але згодом росіяни підкупили великого візира, і втілити приписи Прутського договору на практиці так і не вдалося.

Після вищезгаданих подій розпочався майже тридцятирічний період еміграційної політичної й дипломатичної діяльності Орлика. Кінцевою метою було об'єднання Правобережної, Лівобережної, Слобідської України та Запорозької Січі в єдину сильну українську державу.

Після невдач у військових справах, поразок шведсько-українських, польсько-українських у 1714 р., після того, як Орликові не вдалося реалізувати плани визволення України, він разом зі своєю генеральною старшиною переїжджає до Швеції, у 1720 р. — до Австрії, пізніше — до Чехії. Від 1722 р. він двадцять років живе

у Греції, в Салоніках. Це був найтяжчий момент його життя, яке він порівнює з в'язницею. Дружина Ганна довгий час перебувала у Кракові. Вона допомагала у громадсько-політичній праці спочатку своєму чоловікові, а потім старшому синові Григорові. Тривалий час Ганна з дітьми переховувалася в передгір'ї Карпат. Вона знайшла притулок у маєтку магнатів Потоцьких (тепер це музей в Івано-Франківську). Помер Пилип Орлик 24 травня 1742 р. Поховано його в Яссах (Молдова), неподалік Бендер.

Пізніше мотиви справедливості, свободи, рівності, братерства звучали в документах Кирило-Мефодіївського товариства (1845–1847 років). Після більшовицького перевороту 1917 року, у листопаді в Києві Центральна Рада України (перший в історії України виборний орган парламентського типу) прийняла III Універсал, який став першим конституційним актом нової української держави, де українському народові гарантувалася недоторканність особи, свобода слова, друку, зборів, віросповідань. А вже 22 січня 1918 року Центральна Рада ухвалила IV Універсал, який проголосив суверенність і незалежність Української Народної Республіки. Майже одночасно у західній частині України, яка була під владою Австро-Угорщини, було створено Українську Національну Раду, яка 9 листопада 1918 року оголосила суверенітет Західно-Української Народної Республіки і схвалила Тимчасовий основний закон ЗУНР. За цим конституційним актом влада належала народові, який через рівне, таємне, безпосереднє та пропорційне голосування міг обирати парламент.

Радянська влада в Україні встановила свої закони. У березні 1919 року на III Всеукраїнському з'їзді Рад, було прийнято першу Конституцію УРСР (після утворення 1922 року СРСР в неї було внесено певні зміни). Пізніше Конституції УРСР приймали ще двічі — у 1937 році та 1978 році.

28 червня 1996 р. Верховна Рада України від імені українського народу, усвідомлюючи відповідальність перед Богом і власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, керуючись Актом проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, схваленим 1 грудня 1991 року всенародним голосуванням, приймає Конституцію — Основний Закон України.

Отже, сьогодні державотворча діяльність Пилипа Орлика нарешті знайшла своє втілення. Українська незалежна держава стала реальністю.