

М. М. Страхов, член-кореспондент АПрН України, провідний науковий співробітник Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Конституція Пилипа Орлика 1710 року

П'ятого квітня 1710 року на загальній козацькій раді поблизу Бендер під головуванням кошового отамана К. Гордієнка відбулися вибори гетьмана Війська Запорозького. На раді «всі, цілком одностайно, разом із старшинами та урядниками, що були послані від Війська Запорозького, розташованого на Січі, з давнім звичаєм і за стародавніми законами обрали вільним голосуванням на гетьманство пана Пилипа Орлика, гідного гетьманської посади». Одночасно були проголошені і прийняті «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького»¹, що пізніше дістали назву Конституції Пилипа Орлика, Козацьку Конституцію 10 квітня підтвердив як «покровитель і протектор» України шведський король Карл XII.

Конституція мала своєрідну форму: її норми зафіксовані у вигляді договору між гетьманом і козацькою старшиною та запорожцями, що було характерним для західної традиції і що підтверджує її демократичний характер². Ми, старшина і кошовий отаман

¹ Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність – К.: Ін-т держави і права НАН України, 2001. – С. 8–30.

² Див.: *Мироненко О.* Історія конституції України. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 5.

з Військом Запорозьким, було сказано в Конституції, «уклали угоду з паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом, і ухвалили, щоб не тільки його Ясновельможність... стежив за виконаннями пактів і конституцій, викладених нижче по пунктах і підтверджених його присягою, але щоб цього незмінно дотримувалися також і наступні Гетьмани Війська Запорозького».

Конституція складалася з преамбули і 16 пунктів, де були сформульовані основні принципи побудови вільної, незалежної держави. Вона мала демократичний характер і втілювала в собі республіканську ідею. Текст Конституції був написаний латинською і руською мовами. Складні реалії політичного життя в Україні і навколо неї призвели до того, що Конституція Пилипа Орлика діяла лише на Правобережній Україні і тільки до 1714 року.

У преамбулі Конституції було стисло викладено історію народу Руського (українського) і Війська Запорозького. Автори даної Конституції відтворювали політичний міф, згідно з яким «народ козацький, давній та відважний, раніше званий Хозарським» став засновником Київської держави і першим ніж князь Володимир Святославич християнство прийняв Каган «хозарів-козаків». Тим самим закладався історичний пріоритет української держави, де першість належала козацтву. Даний висновок ставав «підґрунтям ідеї окремішності руського — малоросійського — українського народу та його природного права на власну державу»¹.

Спочатку у Конституції були розглянуті загальні положення. Так, у пункті першому мова йшла про «Віру Православного Східного Обряду» як державну релігію, а також про відновлення автокефалії української церкви при формальному підпорядкуванні Константинопольському патріархові. Наступний пункт ставив проблему національного суверенітету. Тут визначалися кордони Української держави, які встановлювалися відповідно до умов Зборівського мирного договору 1649 року з Річчю Посполитою і були визнані за правління Богдана Хмельницького. Гетьман повинен був забезпечити недоторканність і непорушність кордонів і оберігати територіальну цілісність країни, а також домагатися справедливого «відшкодування всіх збитків, заподіяних Україні збройною силою».

¹ Див.: *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. – К.: Т-во «Знання» України, 1993. – С. 9.

Окремі розділи (IV, V) були присвячені захисту інтересів Війська Запорозького. Стверджувалося, наприклад, повернення у володіння Війська Запорозького «міста Терехтемирова з усіма прилеглими землями і з переправою, що є тут же, через Дніпро», Переволочної, річки Ворскли з млинами, що знаходяться у Полтавському полку, а також Кодацької фортеці з усіма прилеглими землями, та необхідність зруйнування московських укріплень і фортець, збудованих на Запоріжжі.

І все ж центральне місце за значенням посідає шостий пункт Конституції, де були закладені принципи управління та діяльності органів державної влади. Пилип Орлик будував тут схему державного управління, ґрунтуючись на розмежуванні повноважень між передбаченими в Конституції органами державної влади і одночасному об'єднанні усіх гілок влади в єдиний державний механізм¹.

Вищу сходинку у цьому механізмі займає колегіальний представницький орган. Якщо в незалежних державах, сказано в Конституції, дотримуються похвального і корисного для публічної рівноваги порядку, «а саме — і під час війни, і в умовах миру збирати приватні й публічні ради, обмірковуючи спільне благо батьківщини, на яких і незалежні володарі у присутності його Величності не відмовлялися підкорити свою думку спільному рішення урядовців і радників, то чому б вільній нації не дотримуватися такого ж прекрасного порядку?» І тому Конституція вважає, що найважливіші питання державного та суспільного життя повинні вирішуватися на Генеральних Радах і неодноразово наголошує на їх законодавчих функціях. З цією метою були передбачені «три Генеральні Ради, які щороку збиратимуться у Гетьманській Резиденції». Перша — на свято Різдва Христового, друга — на свято Великодня, третя — на Покрову Найблагословеннішої Богорівної, тобто взимку, весною і восени.² На Генеральних Радах був присутнім широкий загал представників різного рангу. На ці Ради повинні були з'являтися відповідно до наказу

¹ Див.: *Чехович Т. В.* Утвердження принципу поділу влади в конституційній історії України // *Вісник Київського ун-ту ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки.* – 2002. – Вип. 47. – С. 207.

² Див.: *Шевчук В.* Козацька держава: Етюди до історії українського державотворення. – К.: Абрис, 1995. – С. 198.

Гетьмана і згідно з законним обов'язком «не лише полковники зі своїми урядниками і сотниками, не тільки Генеральні Радники від усіх полків, але й послі від Низового Війська Запорозького для слухання і обговорення справ, щоб взяти активну участь». І коли Гетьман поставить Раді якесь питання, тоді «усі без винятку» повинні будуть взяти участь у його вирішенні. Ніхто не повинен ухилятися від цього обов'язку.

Рішення Генеральної Ради за Конституцією отримували вищу юридичну силу і були в певних випадках обов'язковими. Так, пункт XII встановлював, що тільки «за високим рішенням Генеральної Ради у присутності Гетьмана» може бути ухвалено «урочисто і непорушно»: кому належить згідно з законом, а кому не належить користуватися правом володіння публічними маєтками, і які саме належить виконувати повинності підданам. Також рішення, прийняте Гетьманом про перегляд різного роду тягарів, якими обтяжуються рядові козаки на нашій українській землі, «ширше й детальніше буде обмірковано й вирішено на Генеральній Раді» (XIV), а відносно податків і стацій «на Генеральній Раді буде обговорено і прийняте постанову» (XV).

Виконавча влада взагалі належала Гетьману, обов'язки і повноваження якого були досить різноманітними. Перш за все Гетьману слід було «перейнятися пильною турботою про потреби батьківщини, обмірковувати, керувати й вирішувати те, що потребуватиме вирішення». Тільки за гетьманською згодою повинні обиратися козацькі і прості урядники, а після виборів «затверджуватися гетьманською владою» (X). Гетьману слід виявляти турботу про стягнення «публічної підводної повинності» (XIV), дбати про те, щоб на рядовий і простий народ «не покладали надмірних тягарів, утисків і надмірних вимог», заборонити зловживання відносно рядових козаків, простолюдинів, ремісників (X) тощо. Однак всі ці дії Гетьман мав здійснювати під пильним контролем, а найважливіші справи обов'язково угоджувати із старшиною. Враховуючи негативний досвід попереднього гетьманського правління, Конституція з метою запобігання можливій узурпації влади у державі ретельно виписує норми регламентації діяльності гетьмана, визначаючи межі його повноважень. Так, у періоди між зборами Генеральних Рад, якщо виникне потреба у вирішенні, зміні чи ви-

конанні якихось невідкладних справ, Гетьман «наділяється певною свободою влади і впливу, щоб вирішувати такі справи за порадою Генеральної Старшини». Показово, що цей принцип стримування і контролю Конституція застосовує у багатьох випадках. Як сказано в Конституції, навечно буде зберігатися у Війську Запорозькому закон, «щоб у най і й батьківщині першість належала Генеральній старшині як з огляду на її високі служби, так і у зв'язку з постійним перебуванням при Гетьманах». Тому органом, який контролював Гетьмана, ставала Старшинська рада, до якої входили Генеральна старшина, цивільні полковники, подібні за характером обов'язків до цивільних радників, і по декілька знатних ветеранів, заслужених мужів, обраних за згодою Гетьмана від кожного полку. «Цій Генеральній Старшині, Полковникам і Генеральним Радникам належить давати поради теперішньому ясновельможному Гетьману та його наступникам про цілісність батьківщини, про її загальне благо й про всі публічні справи. Без їхнього попереднього рішення і згоди, на власний розсуд Гетьмана нічого не повинне ні начинатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися (VI).

І якщо буде помічене у Гетьмана «щось супротивне справедливості й таке, що відхиляється від законів або завдає шкоди вольностям і небезпечно для батьківщини», тоді старшина, полковники і радники можуть скористатися повною свободою голосу, щоб, чи приватним чином, чи публічно на раді висловити докір «Його Ясновельможності, вимагаючи звіту щодо порушення законів і вольностей батьківщини, однак без лихослів'я і без найменшої шкоди високій Гетьманській честі».

Особлива увага приділялася в Конституції управлінню фінансовими справами. Спираючись на досвід Війська Запорозького, належало при публічній згоді обрати Генерального скарбника, який взяв би під свою опіку державну скарбницю, відав би млинами і всіма прибутками і дбав би про них не для власної, а для загальної потреби, «враховуючи думку Гетьмана», а сам Гетьман не повинен ніяким чином поширювати своє право обертати їх на власну користь, «обмежуючись своєю часткою прибутків, які належать на Гетьманську булаву і особу» (IX). Одночасно слід було обрати у кожному полку двох присяжних скарбників, затверджених спільною ухвалою обох станів: козаків і простого люду.

«А панам полковникам жодним способом не слід втручатися [в справи] полкової скарбниці».

Ще однією гілкою влади за Конституцією була судова. Якщо хтось із старшини, полковників, генеральних радників, знатних козаків та всіх інших урядників, а також із рядових козаків учинить злочин, що шкодить Гетьманській честі, у такому разі подібних винуватців злочину не повинен карати сам Гетьман «із власної ініціативи і помсти», але таке правопорушення має підлягати розгляду Генерального Суду, який повинен винести таке рішення, «якому кожен мусить підкорятися, як переможений законом» (VII).

Конституція Пилипа Орлика закріплювала державне управління, яке «вільним волевиявленням і голосуванням стосовно рівної, постійної і ніколи не порушеної форми влади і підкорення було прийнято». Характерною рисою цієї форми влади було своєрідне розмежування повноважень між окремими гілками влади, а також наявність механізму стримування і противаг. Так, рішення Генеральної Ради були обов'язковими для Гетьмана. В той же час Гетьман мав право законодавчої ініціативи, бо міг запропонувати «публічній раді щось на обміркування» (VI). Ще більше стримування проявлялося у взаємовідносинах Гетьмана і Старшинської ради. Без попереднього рішення і згоди Старшинської ради Гетьман не міг нічого здійснювати. Наприклад, він повинен був повідомляти Генеральну старшину про своє листування з іноземними державами (VI). Однак і Генеральна старшина, в свою чергу, мусила доповідати Гетьману «про всі публічні справи, що перебувають у її віданні» (VIII). Козацькі і прості урядники, особливо полковники, обиралися, але вибори не повинні оголошуватися і здійснюватися без Гетьманської згоди і остаточного «затвердження Гетьманською владою» (X). Влада Гетьмана стримувалася повноваженнями Генерального скарбника, хоча сам скарбник обирався «на розсуд Гетьмана» і враховував у своїй діяльності його думку (IX). Обмежувались повноваження Гетьмана і судовою владою, яка діяла незалежно (VII). Так, через взаємне стримування і взаємоконтроль окремі гілки влади утворювали єдиний державний механізм¹.

¹ Див.: Чехович Т. В. Утвердження принципу поділу влади в конституційній історії України. – С. 207.

Конституції Пилипа Орлика були притаманні демократичні принципи, неодноразово в пунктах цього документа підкреслюється обов'язковість «вільних виборів» та «вільного волевиявлення», запроваджується виборність посадових осіб¹. За Конституцією обиралися Гетьман, Генеральна Рада, Генеральна старшина, радники від полків і т.д. Слід було обирати Генерального скарбника, який перебував при Гетьмані, в також у кожному полку двох присяжних скарбників (IX). Повинні були обиратися полковники і урядники. Одночасно заборонялося полковникам призначати сотників та інших урядників «без вільного голосування всього повіту» (X).

Важливою рисою Конституції була турбота про захист «простого люду», тобто непривілейованих суспільних прошарків, що надає цьому документу виразно гуманістичного спрямування². Конституція визнавала права і обов'язки усіх станів України і захищала інтереси рядового козацтва, міщан і посполитих, тобто селянства³. Вона зобов'язувала Гетьмана захищати козаків і «нешасний простолюду» від незаконних податків (XV), від здириства ринкових комісарів, відкупників мита (XVI) і т. д. Йому належало «великодушно направляти і поліпшувати усі права в країні стосовно надійного дотримання непорушних громадських вольностей» (XVI).

Такою була Конституція Пилипа Орлика, яка своїми ідеями, демократичними засадами, змістом і державницькою спрямованістю випереджала суспільну думку тогочасної Європи. Вона була втіленням реальної моделі вільної, незалежної держави, заснованої на природному праві на свободу і самовизначення⁴. Консти-

¹ Див.: *Долматова Н. І.* Пакти й конституції законів та вольностей війська Запорозького Пилипа Орлика в історії українського конституціоналізму // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конференції. Ужгород, 1–3 червня 2000 р. – Ужгород: Закарпаття, 2000. – С. 148.

² Див.: *Шевчук В.* Козацьке держава: Етюди до історії українського державотворення. – С. 198.

³ Див.: *Ставицька О. В.* Орлик Пилип (11. 10. 1672 р. – 24. 05. 1742 р.) // Державні політичні та громадські діячі України: Політичні портрети. – К.: Ін Юре, 2002. – Кн. I. – С. 125.

⁴ Див.: *Долматова Н. І.* Пакти й конституції законів та вольностей війська Запорозького Пилипа Орлика в історії українського конституціоналізму. – С. 148.

туція стала вищою точкою політичного мислення українців XVIII століття. У ній гармонічно поєднувалися інтереси гетьмана як глави держави, старшини як провідної суспільної верстви і козацтва як надійної військової сили держави.

Єдине бажання Пилипа Орлика — здобути політичну свободу своїй землі й народові, адже вся велетенська енергія Гетьмана була спрямована на те, «щоб заявляти мої права і права моєї нації на Україні», як писав він у своєму останньому листі від 30 серпня 1741 року до французького канцлера Флері¹.

¹ Див.: *Шевчук В.* Козацька держава: Етюди до історії українського державотворення. – С. 193.