

ня — виборну монархію, але з національними особливостями, обумовленими історичними, суспільно-політичними та геополітичними факторами. Її еволюційний зв'язок з формою правління Київської Русі, Галицько-Волинської держави, Речі Посполитої, Запорізької Січі та інших феодальних держав, що існували на території сучасної України, має стати предметом подальших державознавчих досліджень.

Г. Г. Демиденко — проф. кафедри теорії держави і права НЮАУ ім. Ярослава Мудрого

Принципи формування органів публічної влади за Конституцією Пилипа Орлика

Прагнучи «відновити колишню свободу», «закони батьківщини і старі вольності», розробники Конституції, що увійшла в історію як Конституція Пилипа Орлика, в її преамбулі та подальших статтях сформулювали витоки, уроки українського державотворення та завдання по відродженню Козацької республіки. Серед визначених її загальних засад і принципів, розгорнутий виклад яких подано тут, — «недоторканність батьківщини, законів та вольностей Війська Запорозького», збереження православ'я як державної релігії (ст. 1), «недоторканність цілісності кордонів Малої Русі» (ст. 2), «відновлення давнього братства з Кримським ханством» (ст. 3), виключна юрисдикція Запорізької Січі на свої володіння (статті 4, 5)¹ — першорядного значення надано конституційним принципам формування органів державної влади і самоврядування.

Звертає на себе увагу посилення авторів Конституції на правові джерела її положень про публічну владу у майбутній відродженій республіці. Це, передусім, вже зазначені «закони батьківщини і старі вольності», тобто вся сукупність неписаних і писаних

¹ *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. — К., 1993. — С. 25–31.

норм права минулого, що зберегли своє правове значення. Тут є посилання на договірні статті Б. Хмельницького й І. Мазепи, який ревно відстоював і боронив суверенітет народу, його право вибору, право «незалежних держав». Зокрема, у преамбулі згадуються «пакти і конституції, скріплені присягою» за Переяславським договором 1654 р. — зобов'язання Московського царства щодо свого покровительства Україні. «При непорушних правах законів та вольностей» Б. Хмельницького 1654 р. гетьман наполягав: «Щоб по містах урядники були обирали з людей того гідних...». Цар погодився: «мають по містах бути урядниками війти, бурмистри, райці, лавники...»¹. А у царському «Привілеї Війську Запорозькому», тоді ж гетьманом одержаному з Москви, потверджувались «всі права і вольності військові» в Україні, які були за великих князів руських і королів польських. Цар залишав Козацькій республіці і право обирати гетьмана «самим між собою по давньому звичаю»². Посилання на цей прецедент розробниками Конституції, прийнятій Генеральною радою 5 квітня 1710 р. і формально санкціонованій 10 травня того ж року іншим протектором — шведським королем, використано, очевидно, для утвердження (у преамбулі і заключній частині) її легітимності. Але головне — для визначення і конституційного закріплення засадничих принципів і державотворчих орієнтирів: республіка, де демократичним шляхом обираються глава держави, урядовці, органи місцевого самоврядування.

Отже, обравши на цій Генеральній раді гетьманом П. Орлика і уклавши з ним угоду, щоб він «стежив за виконанням пактів і конституцій», підтверджених його присягою, щоб «цього незмінно дотримувалися також і наступні гетьмани Війська Запорозького», учасники Ради діяли відповідно до «давніх прав і вольностей», інститутів і норм козацького звичаєвого права. За ними обрання гетьмана належало до виключної компетенції козацьких січових, а потім і генеральних рад. Відповідно звичаєвому праву ні в преамбулі Конституції, ні в її наступних статтях термін перебування гетьмана на посаді не обмежувався.

Систему формування, функціонування та взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування містять ст. 6 та на-

¹ Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. С. 14.

² Там само. С. 17.

ступні статті Конституції. Посилаючись на порядок, що існував у Війську Запорозькому «у давні часи за старим правом вольностей, стосуючись гетьманату», а також на приклад незалежних держав з представницькою формою правління, автори Конституції схвалили і закріпили положення про «приватні і публічні ради», на яких обмірковується «спільне благо батьківщини». Захищаючи республіканський лад і народовладдя, започатковані давньоруськими вічами і козацькими радами, вони засудили спроби в минулому «деяких гетьманів Війська Запорозького» узурпувати владу, завести «деспотичне право».

Як головний елемент конституційного механізму здійснення державної влади ст. 6 передбачає відродження інституту генеральних рад противаги узурпації влади і «деспотичному праву». М. С. Грушевський слушно зауважував, що принципи виборності і колегіальності органу козацького народовладдя — республіканські принципи, вироблені довголітнім життям Козацької республіки, були належною противагою принципу одноособової влади, воєнної диктатури, до чого штовхали критичні умови національно-визвольної війни¹. Важливою новелою у цій статті Конституції є унормування представництва і термінів скликання генеральних рад. «Одностайною ухвалою» вводилось положення про їх склад: генеральна старшина, полковники зі своїми урядниками і сотниками, обрані в кожному полку генеральні радники, послі від Запорізької Січі. Тут визначено важливі регламентні норми: вибори генеральних радників мають здійснюватися за згодою гетьмана, очевидно, щоб уникнути стихійних «чорних рад». У генеральні радники висуваються і обираються у кожному полку «декілька» радників з числа «знатних ветеранів, досвідчених і вельми заслужених мужів». Встановлено проведення трьох зібрань Генеральної ради щорічно, приурочених до найбільших релігійних свят за православним обрядом. Вони скликаються за наказом гетьмана кожного разу у гетьманській резиденції. «Згідно з законним обов'язком» ніхто з визначеного складу Ради «під жодним приводом» не має «ухилитися від призначеного часу».

¹ Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа / Сост. и ист.-биогр. очерк Ф. П. Шевченко, В. А. Смолия; Прим. В. М. Рички, А. И. Гуржия. — К., 1990. — С. 197.

Таким чином, Генеральна рада за Конституцією мала перетворитись з органу прямого народоправства, якою вона була на Гетьманщині, на вищій представницький орган державної влади, основний інститут парламентаризму. Передбачалось його формування як шляхом прямих виборів генеральних радників, так і включенням до складу Ради генеральної старшини, полковників зі своїми урядниками і сотниками, обраних раніше загальними чи полковими радами, а також представників січового козацтва. Тим самим утверджувалась ще одна важлива ознака представницького органу державної влади — його колегіальність.

Як видно із змісту ст. 6, автори Конституції прагнули не лише обмежити повноваження гетьмана, а й закріпити правовий статус Генеральної ради як єдиного законодавчого органу відродженої після переможної війни Козацької республіки. Відтепер усі головні рішення мала приймати Генеральна рада. Між її зібраннями гетьман наділявся «певною свободою влади і впливу, щоб вирішувати такі справи за порадою генеральної старшини». Гетьману надавалося право законодавчої ініціативи, а також видання законодавчих актів у вигляді універсалів, які підлягали затвердженню, зміні чи скасуванню Радою за звітом гетьмана.

Конституція відроджує і закріплює важливий конституційний принцип Козацької республіки — виборність посадових осіб усіх рівнів органів управління — гетьмана і гетьманського, полкового та сотенного урядів. Стаття 10 прямо вказує на обов'язок і відповідальність новообраного гетьмана за реалізацію загального виборчого права в державі, його принципів та порядок реалізації: «завжди як козацькі, так і прості урядники, а особливо полковники, повинні обиратися вільними волевиявленням і голосуванням, і після виборів затверджуватися гетьманською владою, хоча вибори цих виборних (осіб) не повинні оголошуватися і здійснюватися без гетьманської згоди». Цей «закон» встановлювався і для полковників щодо вибору сотників та інших урядників вільним голосуванням всього повіту, а не їх призначенням. Отже, Конституція встановлює основні принципи виборів, які здійснюються на основі загального (тут немає обмежень виборчого права), рівного і прямого виборчого права — «відповідно праву і рівності». Встановлюється, що вибори здійснюються «вільним волевиявленням і голосуванням».

Цікаво, що автори Конституції прямо пов'язують і встановлюють у ст. 10 регулювання організації і діяльності всіх урядів і органів місцевого самоврядування на основі загальних виборів і представництва як найголовніших гарантій проти гноблення «рядових козаків» та «рядових простолюдинів», проти можливих корупційних дій полковників, сотників, отаманів, виборних посадовців. Така демократизація державного життя мала надати Козацькій республіці більше правового і соціального характеру.

Конституція враховує уроки попереднього державотворення і щодо зрослої ролі Ради старшин у державному механізмі. Цей представницький колегіальний орган відповідно до ст. 6 формується з генеральної старшини, полковників і генеральних радників, «висунутих і обраних на загальних виборах до Старшинської ради». Останні повинні, «як і цивільні полковники, твердо стежити за порядком, керуючись приписами цієї спільної ради, і рішуче виступати проти спроб скривдити чи утискати тягарями простий люд». До повноважень Старшинської ради за змістом статті віднесено контрольні функції не лише щодо виконання рішень Генеральної ради, а й, між її зібраннями, дій гетьмана. Цій генеральній старшині, полковникам і генеральним радникам належало давати поради обраному гетьману та його наступникам про цілісність Батьківщини, її загальне благо та про всі публічні справи. «Без їхнього попереднього рішення і згоди на власний розсуд (гетьмана) нічого не повинне ні починатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися».

Ще однією важливою новелою у Конституції, яка обмежувала повноваження гетьмана у сфері «публічних прибутків, податків і сплат», є за змістом ст. 9. Тут йдеться не лише про відродження практики обрання генерального скарбника, спеціальні повноваження якого значно розширювали б компетенцію генеральної старшини, а й вибори полкових скарбників та унормування цих виборів. Йдеться про одночасні вибори їх у кожному полку з кандидатів «значних і заможних», затверджених спільною ухвалою обох станів: козаків і простого люду, про підлеглисть полкових скарбників лише генеральному скарбникові, а не полковникам.

Конституція Пилипа Орлика вперше передбачає регулювання й регламентацію формування не лише органів місцевого управ-

ління (полкових, сотенних урядів) а й системи місцевого самоврядування. Демократизація їх формування і діяльності передбачена відповідно статтями 10, 12, 13, 14, 16. Йдеться про їх вільні вибори козаками, міщанами, селянами, позбавлення їх надмірних тягарів, податків і повинностей. Спеціально введеною до тексту Конституції ст. 13 ухвалено збереження недоторканності і непопущності всіх справедливо отриманих Києвом та іншими містами України законів та привілеїв, їх обов'язкового підтвердження гетьманською владою. Йдеться, очевидно, передусім про міста і містечка з Магдебурзьким правом. Таким чином, закріплювалась давня державно-правова традиція надання українським містам підтверджувальних грамот великими князями литовськими — обрання магістратів, міських рад і лав, що допомогло їм розвивати самоврядування¹. Самоврядування на засадах Магдебурзького права злучало вітчизняний досвід з європейським. Як вважають сучасні історики держави і права, через застосування цього права продовжувався процес європеїзації України². До цього прагнув Пилип Орлик. У своєму політичному меморандумі, зверненому до європейських монархів і громадськості і концептуально пов'язаному з «Пактами і конституціями...» 1710 р., він обґрунтував «права козацького суверенітету», що належали всім станам України³.

Але повернемося до тексту Конституції Пилипа Орлика, зокрема, до її ст. 10. Тут подані правові основи формування і діяльності системи місцевого управління і самоврядування, виборних посадових осіб, їх недоліки. Зловживання владою полковниками, сотниками, отаманами, урядниками, «виборними», нехтування

¹ Див., наприклад: Грамоты великих князей Литовских с 1390 по 1569 г. — К., 1868. — С. 46–52; Архив Юго-Западной России, издаваемый Временной комиссией для разбора древних актов. Ч. V: Акты о городах 1432–1798 гг. — Т. 1. — К., 1869. — С. 1–2, 12–17, 17–27 та ін.

² Див.: Киселичник В. Про надання українським містам у XIV–XVIII ст. Магдебурзького права // Право України. — 1996. — № 9. — С. 83; Резников А. В. Магдебургское право и развитие системы местного самоуправления в Украине // Вісник Луган. ін-ту внутр. справ. Спец. випуск. — Луганськ, 1999. — С. 14; Коцур А. Українська державність: історія та сучасність. — Чернівці, 2000. — С. 87.

³ Вивід прав України / М. Грушевський, І. Франко, М. Костомаров та ін. — Львів, 1991. — С. 45–49.

ними «вільних виборів», «вільного голосування», «тягарі і здирство нещасного простолюду», підкуп за сприяння особам, що просять і домагаються посад, визначено в статті як такі, що суперечать «праву і рівності». На конституційному рівні їм предписано припинення дій, що не відповідають праву, правам і вольностям козаків і простолюду. У статті схвалюється «закон» про обов'язковість обрання «вільним волевиявленням і голосуванням» всіх виборних посадових осіб. Тут згадуються, поряд з полковниками і сотниками, «виборні» (мабуть, бурмістри, міські старшини, війти, райці, лавники в містах з повним і неповним Магдебурзьким правом), «отамани» (в містечках і селах), що представляли систему місцевого самоврядування.

У статті 14 порушено неврегульоване «ніякими законами» питання про взаємини між виборними посадовцями органів державної влади і місцевого самоврядування, що призвело до зловживань з обох боків, особливо щодо «санкціонованої законом підводної повинності». Стаття предписує новообраному гетьману по звільненні Батьківщини «від Московського ярма», подбати про полегшення долі народу, заведення у кожному місті «присяжного скарбника», залежного від полкового скарбника, який би відповідав за всі громадські прибутки й видатки.

Імперативність предписань розробники Конституції посилюють вказаними у статтях 10, 14 наслідками порушень у формуванні і діяльності органів публічної влади — згорання демократичних процедур їх формування й діяльності, корупція, «розбещення урядовців, козаків і простолюдинів», зубожіння останніх, посилення еміграції тощо. Уроки історії, залишені нащадкам.

Таким чином, Конституція Пилипа Орлика мала демократичну спрямованість у майбутнє. Вона закріплювала традиції прямого народовладдя, започатковані давньоруськими вічами і козацькими загальними радами, розвивала досвід представницького народовладдя, започаткованого тими ж козацькими радами і міським самоврядуванням. Тут передбачається відродження «стародавніх прав і вольностей», основних інститутів політичної системи Козацької республіки. Конституцією встановлюються основні принципи виборів на основі рівного і прямого виборчого права, «вільного волевиявлення і голосування» при формуванні органів

державної влади і місцевого самоврядування, перетворення козацької Генеральної ради на вищий представницький орган державної влади із унормованим представництвом, законодавчими, установчими і контрольними повноваженнями. Встановлюється і унормовується представництво і компетенція Ради козацької старшини. Ухвалюється недоторканність і непорушність міського самоврядування. Визначаються правові підстави діяльності виборних посадових осіб органів державної влади і місцевого самоврядування, система обмежень влади гетьмана. У Конституції враховано уроки, позитивний і негативний досвід формування органів публічної влади.

Складність умов, у яких приймалась Конституція, неясність перспектив виборення незалежності України, відсутність готових зразків для творення тексту, зрозуміло, позначились на її змісті. Так, вона не передбачає представництва в Генеральній раді міщанства, духовенства, селянства. Відсутня чіткість у регулюванні організації роботи Генеральної і Старшинської рад, розмежуванні їх представництва і компетенції тощо. Проте її значення в іншому — це перший, величний і повчальний крок в історії вітчизняного конституціоналізму.

В. М. Єрмолаєв, кандидат юридичних наук,
доцент Національної юридичної академії
України імені Ярослава Мудрого

Про представницькі органи державної влади та місцевого самоврядування за Конституцією П. Орлика

З часу публікації цієї величної юридичної пам'ятки (латиною — 1847 р., українською — 1859 р.) вона стала об'єктом зацікавленої уваги вітчизняних вчених. Не обминув її увагою й М. Грушевський, який назвав «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького» П. Орлика «конституційною хартією», що закріплювала волю і свободи козаків, засади представницького устрою¹. Проте юридичному аналізу Конституції до цього часу присвячено лише кілька праць фахівців. Серед них — одна з перших статей М. Василенка, відомого правознавця та історика початку ХХ ст., академіка ВУАН². На його думку, цей перший український конституційний акт відбив політико-правові ідеї козацької старшини, захист її інтересів та обмеження влади гетьмана.

Розпочате державотворення й прийняття Конституції України 1996 р. стимулювали науковий інтерес до історії вітчизняного конституційного законодавства. Першим цілісним юридичним

¹ *Грушевський М.* Ілюстрована історія України. — Донецьк, 2003. — С. 384–385.

² Див.: *Василенко Н. П.* Конституція Филиппа Орлика // Академічна юридична думка / Уклад. І. Б. Усенко, Т. І. Бондарук; / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 1998. — С. 133–153.