

X620
Д 36
АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

●
Випуск 11

АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА
ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Державне будівництво та місцеве самоврядування

Збірник наукових праць

*Видається з 2001 року
Випуск 11*

Харків
«Право»
2006

Засновник

Академія правових наук України

Редакційна колегія

Ю. П. Битяк, канд. юрид. наук, проф. (головний редактор); **Л. М. Герасіна**, д-р соц. наук, проф.; **Ю. М. Грошевий**, д-р юрид. наук, проф.; **О. Д. Крупчан**, канд. юрид. наук, доц.; **В. П. Колісник**, д-р юрид. наук, проф.; **М. І. Панов**, д-р юрид. наук, проф.; **О. В. Петришин**, д-р юрид. наук, проф.; **П. М. Рабінович**, д-р юрид. наук, проф.; **М. Я. Сегай**, д-р юрид. наук, проф.; **Ю. М. Тодика**, д-р юрид. наук, проф.; **Чапала Г. В.**, канд. юрид. наук (відповідальний секретар); **І. В. Яковлюк**, канд. юрид. наук, доц. (заступник головного редактора)

Видавець

Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел. 700-36-69

Видавництво

«Право» Академії правових наук України
61002, Харків, вул. Чернишевська, 80
Тел. 716-45-53

Даний тематичний збірник наукових праць присвячено проблематиці першої вітчизняної конституції — Конституції гетьмана Пилипа Орлика 1710 року.

Видання підготовлено на виконання Указу Президента України від 21 березня 2005 р. № 504 та згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2005 р. «Про затвердження заходів з відзначення 295 та підготовки до відзначення 300-ї річниці прийняття Конституції гетьмана Пилипа Орлика».

Редколегія збірника висловлює вдячність фахівцям-правознавцям, які взяли участь в опрацюванні визначної пам'ятки української політичної і правової думки.

© Науково-дослідний інститут державного будівництва та місцевого самоврядування, 2006
© Видавництво «Право», 2006

ISBN 966-8467-__-__

Ю. М. Тодика, доктор юридичних наук,
професор, академік АПрН України

Політико-правове значення Конституції Пилипа Орлика для розвитку українського конституціоналізму

На сучасному етапі розвитку в Україні науки конституційно-права однією з визначальних проблем є становлення і розвиток конституціоналізму. Це стосується і початку становлення конституціоналізму в окремій державі, врахування в її політико-правовій практиці як власних вітчизняних наробок, так і практики світового конституціоналізму. Питання конституціоналізму як предмет наукового дослідження досить активно аналізується в останні роки в літературі¹.

Разом з тим нині назріла необхідність проаналізувати роль найбільш визначних документів української політичної і правової

¹ Див.: *Журавський В.* Козацький конституціоналізм і його роль в еволюції вітчизняного парламентаризму // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2 (25); *Орзіх М.* Сучасний конституціоналізм та конституційна юстиція // Вісник Конституційного Суду України. – 2001. – № 1; *Речицький В.* Конституціоналізм. Український досвід. – Х., – 1998; *Святоцький О., Чушенко В.* Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні // Право України. – 1998. – № 2; *Скомороха В.* Вплив конституційної юстиції на розвиток українського конституціоналізму // Право України. – 2000. – № 12; *Тацій В., Тодика Ю.* Проблеми становлення сучасного конституціоналізму в Україні // Право України. – 2001. – № 8; *Шаповал В.* Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії // Право України. – 1998. – № 5.

думки, до яких, безумовно, належить Конституція Пилипа Орлика, в становленні в Україні конституціоналізму на демократичних засадах. При цьому ми виходимо із концептуальної ідеї, що український конституційний процес не вкладається в лінійну перспективу розвитку, оскільки він має свої злети і падіння, свої періоди прогресивної еволюції і регресу, свої реформаторські плани і невдалі спроби їх втілення на практиці. Сучасний етап конституційного розвитку України з його труднощами, пов'язаними з проведенням конституційної реформи, протиріччями продовжує правову і політичну модернізацію країни. Тому сьогодні особливо актуальним стає аналіз політико-правових проблем українського конституціоналізму, його нормативних основ і досвіду реалізації конституційних положень.

Сучасний український конституціоналізм спирається на багатий вітчизняний досвід державотворення, в тому числі й на ідеї концептуального рівня, які були закладені в Конституції Пилипа Орлика. В даній науковій статті ми ставимо завдання розкрити потенціал цієї Конституції в аспекті процесу становлення і розвитку в Україні сучасного конституціоналізму.

Процес осмислення специфіки розвитку конституційної ситуації в Україні вимагає ґрунтовного аналізу ряду теоретико-методологічних проблем, у тому числі й можливості врахування політико-правового досвіду. Це важливо й в тому аспекті, що існує дефіцит наступності державно-правового розвитку України протягом ХХ століття. Практика свідчить, що без наступності в правових інститутах і державних установах важко скласти конституційну ідентичність нації і народу, який би осмислив себе як український народ і зберіг прихильність правовим і конституційним ідеалам. Але це не заважає проаналізувати витоки українського конституціоналізму, до яких, безумовно належить Конституція Пилипа Орлика. Український конституціоналізм — багатоаспектне явище, що має свої етапи розвитку. Тому чимало елементів українського конституціоналізму повинні аналізуватися з урахуванням принципу історизму.

Значення Конституції Пилипа Орлика в становленні українського конституціоналізму проявляється насамперед в тому, що в ній проголошувалися засади виборчого права, знайшли втілення

ідеї соборності, суверенності і недоторканності території держави. Основними елементами держави є народ, влада і територія. У Конституції закріплюється механізм формування державної влади, необхідність взаємодії між собою владних структур. У сучасних дослідженнях прийнято виділяти три хвилі демократичного розвитку. Розвиток демократії, який почався ще в епоху грецьких полісів і, охопивши східно американський і європейський континенти в XVIII–XIX століттях, в Україні на рубежі ХХ–ХХІ століть стикається з величезними труднощами. Про це й свідчить те, як непросто йшов процес прийняття Конституції України 1996 р. і як нелегко йде конституційна реформа, яка спрямована на перехід України від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки.

Демократичне оновлення суспільства на сучасному етапі — це не тільки широке проникнення ідей демократії у всі сфери суспільного і державного життя, а й формування усталених соціальних інститутів, які можуть підтримати демократичний лад. Без інституційних механізмів у демократії немає шансів реалізуватися на практиці. І це вже усвідомлювалося майже три століття тому Пилипом Орликом, який у Конституції 1710 року заклав модель формування державного механізму. В ній встановлюється система посадових осіб (гетьман, генеральна старшина, генеральні радники, полковники). Визначається термін проведення сесій Генеральної ради (на Різдво, Великдень, на Покрови Пресвятої Богородиці), встановлюються повноваження гетьмана, генеральної старшини і старшинської Ради, порядок взаємовідносин між ними. У Конституції закріплюється, що гетьман, генеральна старшина, полковники і генеральні радники повинні присягнути на вірність Вітчизні. Є всі підстави вважати, що в цій Конституції вже є основоположні ідеї конституціоналізму, парламентаризму, і відповідно витоки українського конституціоналізму є підстави пов'язувати з Конституцією Пилипа Орлика 1710 року. У ній деякі ідеї знайшли своє втілення раніше, аніж у Конституції США 1787 року.

Виходячи з того, що найважливіші питання державного і суспільного життя повинні вирішуватись на Генеральних радах, які належить скликати тричі на рік і на яких повинен бути при-

сутнім широкий загал з різних місць, М. Грушевський вважав, що тут ми бачимо відповідні засади представницького правління, оскільки в Радах беруть участь не лише полковники, сотники і полкова старшина, але й делегати від полків і запорізького козацтва. Все це свідчить про необхідність припинення гетьманського самодурства і утисків з боку старшини.¹

У Конституції Пилипа Орлика 1710 року закладена ідея поділу влади, яка знайшла чітке втілення в Конституції США. У статті 6 Конституції встановлювалося, що якщо гетьман діє несправедливо і хибно для військових прав і вільностей, а також завдає шкоди Вітчизні, то генеральні старшини, полковники і генеральні радники мають право свободи голосу, щоб особисто або «публічно на нараді висловити докір його ясновельможності і рішуче стримати від зневаги... прав і вільностей, не завдаючи при тому ані найменшої образи високій гетьманській честі». При цьому гетьман не повинен на це ані ображатися, ані мстити. Якщо ж хто з генеральних старшин, полковників, генеральних радників чи урядовців, з рядових козаків провинився чи образив гетьманську честь, то гетьман «не повинен карати того винуватця за такі провини засобами своєї влади чи особисто призначати йому кару». Згідно із ст. 7 Конституції «така справа — кримінальна чи якась інша — має бути передана на розгляд Генерального суду». Аналіз статей 6 і 7 Конституції Пилипа Орлика свідчить, що тут закладена ідея поділу влади, стримувань і противаг, значущості суду в системі влади.

На сучасному етапі конституційного розвитку України виникає багато питань, особливо щодо оптимізації розподілу владних повноважень між державними інстанціями. Принцип поділу влади безпосередньо пов'язаний із існуванням політичної свободи і недопущенням концентрації влади в одних руках. Значною мірою він може вплинути на механізм реалізації влади. Доктрина весь час розкривається і її не можна розглядати спрощено. Закріплений у ст. 6 Конституції України принцип поділу влади є одним із основоположних принципів функціонування України як правової держави. Встановлення в Конституції цього принципу як засади

¹ Грушевський М. С. Очерк истории украинского народа. — К.: Либідь. — С. 249.

конституційного ладу нарешті пододало негативне ставлення до цього принципу, яке панувало в радянській юридичній науці.

Історія сучасного державотворення в Україні і становлення конституціоналізму свідчить, що найбільше в суверенній державі Україні виникло проблем з реалізацією ст. 6 Конституції, яка закріплює принцип поділу влади. По суті конституційна реформа, яка нині проводиться в Україні, спрямована на перерозподіл владних повноважень між такими інституціями, як Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. І це свідчить про те, що принцип поділу влади одержує свій розвиток. Сьогодні необхідно говорити не лише про поділ влади, а й про тісну взаємодію її гілок між собою, знаходження консенсусу у вирішенні проблем.

Влада повинна бути поділена і врівноважена таким чином, щоб жоден інститут влади не посів домінуючого положення відносно інших і не міг би вийти за межі своїх законних повноважень як інституту влади. В українській державно-правовій практиці система «стримувань і противаг» тільки починає складатися на основі чинної Конституції. Напрацьовується досвід використання конституційних норм, що закріплюють розподіл повноважень і взаємодію владних структур. На жаль, цей досвід формується в умовах жорсткої політичної боротьби, протистояння гілок влади. Оптимальним, на наш погляд є положення, при якому три гілки влади є не тільки розділеними, а й такими, що тісно взаємодіють між собою. В сучасних політико-правових реаліях важливо забезпечити в Україні функціонування органів державної влади в режимі злагоди, консенсусу. Це необхідно для забезпечення народовладдя, прав і свобод людини і громадянина, усталеного розвитку українського суспільства на демократичних засадах.

Однією з найактуальніших проблем в світі є проблема забезпечення прав людини і громадянина. Конституція України, Конституції інших країн СНД приділяють значну увагу нормативному закріпленню конституційного статусу людини і громадянина¹. В умовах глобалізації, інтенсивного розвитку інтеграційних процесів зростають загрози від тероризму, наркобізнесу, в цілому

¹ Див.: Тодыка Ю. Н., Тодыка О. Ю. Конституционно-правовой статус человека и гражданина в Украине. К., — 2004.

транснаціональної злочинності. Все це — негативні чинники, які впливають на процес реалізації і гарантування прав і свобод особи. В період, коли розроблялася Конституція Пилипа Орлика, таких чинників, як глобалізація або транснаціональна злочинність, не було. Але вже тоді було усвідомлення необхідності забезпечувати права особи. Так, у статті 10 Конституції зазначається, що гетьман повинен забезпечувати лад у країні та Війську Запорізькому, докладати зусиль, щоб «простим козакам і посполитим не чинилось надмірних утисків, спустошливих поборів і здиств.» Ці положення є досить важливими і з точки зору становлення справедливої державності, зорієнтованої на права людини.

Вважаємо, що сучасна українська модель конституціоналізму повинна спиратися на фундаментальні цінності суспільства, реалізовуватися з урахуванням позитивного як вітчизняного, так і світового досвіду конституційного розвитку. При цьому критичне осмислення західних зразків, а не просте копіювання, є необхідною умовою реалізації української конституційної моделі влади і суспільного ладу. Важливо провести в життя власну модель конституційного розвитку, враховуючи історичні традиції українського народу, і такі акти, як Конституція Пилипа Орлика.

У цій Конституції суттєва увага приділяється органам державної влади. В сучасних демократичних державах до органів влади ставляться три головні вимоги: влада повинна успішно функціонувати і періодично оновлюватися; держава повинна ефективно виконувати свої функції; реалізація повноважень повинна здійснюватися з дотриманням принципу панування права. Держава може підтримати достатній рівень свободи, здійснювати захист прав людини і громадянина, якщо для цього є інституційні можливості, достатньо ефективно функціонуючий державний апарат. Ситуація в нашій країні в останні роки характеризується тим, що весь час йде процес реорганізації цього апарату. Все це негативно впливає на здійснення як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави. Прийнято чимало концепцій по вдосконаленню структури державного механізму, форм і методів його роботи. Запропоновано провести чимало реформ, серед яких велике значення має судова і адміністративна реформа. Неоднозначно сприйняла громадськість необхідність проведення територіальної реформи.

Все це свідчить про те, що реформа державного механізму в Україні ще не завершилася, вона продовжується. Важливо, щоб її результати були на благо українському народу і кожному громадянину.

Конституція Пилипа Орлика — визначна пам'ятка українського конституціоналізму, по суті його зародження. Тому її ідеї необхідно брати до уваги при формуванні в Україні сучасної системи конституціоналізму при оптимальному врахуванні зарубіжного конституційно-правового досвіду.

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 Запорозького»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.: МIRONENKO O. 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 порушуваної 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.

В. Д. Гончаренко
професор

Пилип Орлик — гетьман в еміграції

Пилип Орлик народився 11 жовтня (за старим стилем) 1672 р. в с. Косути Ошмянського повіту на Віленщині. Він походив з поважного чесько-польського роду. Батько П. Орлика Степан протягом тривалого часу був офіцером у польсько-литовському війську, відстоюючи польські інтереси. Він був католиком. У битві з турками під Хотиним був тяжко поранений, помер (1673 р.). Матір Пилипа Орлика Ірина походила з православного роду Малаховських¹. Вона й охрестила Пилипа за православним обрядом. Після того, як наприкінці 1680 р. сім'я П. Орлика переїхала в Україну, він почав навчатися у престижній Києво-Могилянській академії — одному з найвідоміших освітніх закладів не лише України, а й всієї Східної Європи. П. Орлику пощастило опинитися під протекцією відомого церковного і культурного діяча, професора красномовства і філософії Стефана Яворського. Наполегливість у навчанні, помножена на природну обдарованість та кмітливий розум, дозволили П. Орлику стати високоосвіченою людиною. Він володів польською, російською, німецькою, французькою, латинською, давньогрецькою мовами, що дозволяло йому читати мовою оригіналу твори Арістотеля, Цицерона, Геродота, Вергілія, Данте, Мольєра, Монтеск'є, Пуфендорфа та інших мислителів.

¹ Історія України в особах: Козаччина (Авт. колектив: В. Горобець (упоряд. і авт. передм.), О. Гуржій, В. Матях та ін.). — К.: Україна, 2000. — С. 194.

П. Орлик був також обдарований письменницьким і поетичним талантами.

Свою службову кар'єру П. Орлик як один з найздібніших випускників Києво-Могилянської академії розпочав з посади консисторського писаря у канцелярії Київського митрополита (1692–1700 рр.), яку отримав завдяки протекції С. Яворського.

23 листопада 1698 р. Пилип Орлик обвінчався у Полтаві з донькою полтавського полковника Павла Герцика Ганною. Ця подія «поєднала консисторського писаря з українською старшиною»¹. В сім'ї Пилипа Орлика народилося троє синів і п'ять доньок. Встановлення тісних зв'язків з урядовою старшиною козацької держави обумовило зайняття П. Орликом поважної посади старшого військового канцеляриста Генеральної військової канцелярії. У подальшому кар'єрному рості П. Орлика і його особистому житті відіграв значну роль гетьман України Іван Мазепа, якому конче були потрібні надійні союзники для здійснення справи звільнення України від московського царського ярма. Як зазначає О. М. Апанович, І Мазепа «не міг не помітити Пилипа Орлика з цього розумною головою, доброю освітою, літературними здібностями, шляхетною душею, ентузіазмом і неймовірною працездатністю»². Про цілковиту довіру Мазепа до Пилипа Орлика свідчить немало фактів. Так, він був добре інформований про таємне листування наприкінці 1705 р. Мазепа з княгинєю Г. Дольською, а також про таємне листування з С. Лещинським і з польськими магнатами. Завдяки повній довірі Мазепа до П. Орлика відбулося призначення останнього восени 1707 р. на посаду генерального писаря. Тобто П. Орлик став другою після гетьмана посадовою особою в Гетьманщині³. Це була висока і відповідальна посада, оскільки Генеральна військова канцелярія була вищою державно-військовою козацько-старшинською установою, за

¹ Володарі гетьманської булави: історичні портрети /автор передмови В. А. Смолій. — К.: «Варта», 1994. — С. 422.

² Апанович О. М. Гетьмани України і кошові атамани Запорізької Січі. — К.: Либідь, 1993. — С. 212.

³ Див.: Грабовський С. та ін. Нариси з історії українського державотворення / С. Грабовський, С. Ставряян, Л. Шкляр. — К.: Генеза, 1995. — С. 239.

посередництва якої гетьман України здійснював свою військову і цивільну владу. Загальне керівництво Генеральною військовою канцелярією здійснював головний писар, якому були підпорядковані канцеляристи та інший персонал¹. До складу Генеральної військової канцелярії входила вся генеральна старшина, крім генерального судді. Як генеральному писарю П. Орлику були відомі всі таємні автономістські настрої української старшини проти панування на теренах України московського уряду і прагнення Мазепи добитися незалежності України перш за все за допомогою шведського короля Карла XII. П. Орлик присягнув на вірність Мазепі у цьому його доленосному для України прагненні. І цій присязі П. Орлик не зрадив до кінця свого непростого життя. Але надіям гетьмана Мазепи на звільнення від царського ярма не судилося збутися. Події розгорталися не на користь України. 28 жовтня 1708 р. стало першим кроком у діях Мазепи і його прихильників (у тому числі П. Орлика), спрямованих на розрив з Московією. У цей день гетьман зі своїми однодумцями вийшли з Батурина назустріч шведському війську, з яким король Швеції Карл XII увійшов на Лівобережну Україну, перебуваючи у стані війни з Петром I.

Поразка у червні 1709 р. шведсько-українського війська під Полтавою від московського війська завдала нищівного удару по намаганнях значної частини українства звільнитися від московського панування. Після поразки доти непереможного шведського короля Карла XII під Полтавою П. Орлик разом з вірними гетьману Мазепі військами вимушений був залишити Україну. Вони опинилися на території Молдавського князівства, підвладного турецькому султанові.

Для П. Орлика розпочався тривалий і виснажливий період життя в еміграції, наповнений намаганнями вибороти для України державну незалежність.

Смерть багатолітнього гетьмана України Івана Мазепи 22 вересня 1709 р. поставила на порядок денний питання про подальшу долю такої відповідальної посади як гетьман України. Наближеність Пилипа Орлика до покійного гетьмана, його висо-

¹ Малий словник історії / В. Смолій, С. Кульчицький, О. Майборода та ін. – К.: Либідь, 1997. – С. 108.

кий авторитет і впливовість серед діячів української політичної еліти, відданість справі незалежності України обумовили обрання його 5 квітня 1710 р. наступним після Мазепи гетьманом України. Це відбулося на спеціально скликаній у Бендерах (тепер Республіка Молдова) загальній козацькій раді, в присутності всієї старшини, запорожців, реєстрового козацтва. П. Орлик був обраний гетьманом України одноголосно. Він створив уряд в еміграції, до складу якого увійшли, зокрема, генеральний писар, генеральний суддя, генеральний есаул. Новообраного гетьмана активно підтримав Кость Гордієнко — кошовий атаман, якому теж довелося перебувати у еміграції.

5 квітня 1710 р. на козацькій раді крім обрання П. Орлика гетьманом України між ним і козацькою старшиною було укладено угоду, яка мала назву «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також названим військом Запорозьким, прийнятим публічною ухвалою обох сторін і підтверджені на вільних виборах встановленою присягою названим ясновельможним гетьманом, року Божого 1710, квітня 5, при Бендерах» і регулювала відносини між гетьманом і козацькою старшиною, а також визначала внутрішній устрій гетьманської держави¹. Зазначений документ в основному був написаний Пилипом Орликом, тому його не випадково називають Конституцією Пилипа Орлика 1710 року. «Пакти й конституції...» стали по суті першою конституцією української держави. Водночас вона була, як зазначає Ю. С. Шемшученко, «однією з перших конституцій Європи». Цю точку зору поділяють й інші дослідники².

Конституція Пилипа Орлика 1710 р. складалася зі вступу та 16 пунктів-статей. У документі обґрунтовувалась ідея незалежної і самостійної Української держави як парламентсько-президент-

¹ Хрестоматія з історії держави і права України / За ред. В. Д. Гончаренка. – 3-тє вид., перероб. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2003. – С. 110–125.

² Конституції та конституційні акти України. Історія і сучасність. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2001. – С. 6.

ської республіки¹. На думку інших дослідників, згідно з Конституцією Пилипа Орлика Україна визначалася як станова виборна гетьмансько-парламентська республіка², або як станова виборна монархія парламентського типу³. Думається, що більш обґрунтованою стосовно форми правління в Україні за Конституцією Пилипа Орлика є точка зору О. В. Кресіна. Як слушно зауважують В. Ф. Погорілко і В. Л. Федоренко, «більшість положень документа спрямовані на обмеження повноважень гетьмана та визначення головних напрямків його діяльності... Усі головні рішення відтепер згідно з «Пактами...» мала приймати генеральна рада. Гетьману надавалось право законодавчої ініціативи, а також видання законодавчих актів у вигляді універсалів. Генеральна рада могла опротестувати дії та акти гетьмана та змусити його до їх заміни, що є проявом становлення українського конституціоналізму»⁴. Така взаємодія органів влади притаманна саме парламентсько-президентській республіці, як формі правління, передбаченої Конституцією Пилипа Орлика.

В Указі Президента України «Про відзначення 295-ї річниці та підготовку заходів до 300-ї річниці прийняття Конституції гетьмана Пилипа Орлика» від 21 березня 2005 року зазначається, що ця Конституція є визначною пам'яткою «української політичної і правової думки»⁵. Дійсно, її зміст дає підстави для твердження про високий рівень політико-правової культури її творців — Пилипа Орлика і учасників Бендерської козацької влади, які прийняли цей історичний документ. Існує думка, що Конституція

¹ Див., наприклад: *Чехович Т. В.* Утвердження принципу поділу влади в конституційній історії України // Київський університет ім. Тараса Шевченка. Вісник. Юридичні науки. – К.: Київ. державний університет ім. Т. Шевченка. – 2002. – Вип. 45/48. – С. 207.

² *Сушинський Б. І.* Козацькі вожді України. Історія України в образах її вождів та полководців XV–XIX століть: Історичне есе. – Одеса: Альфа – Омега, 1998. – С. 541.

³ Історія України в особах: Козаччина. – С. 196.

⁴ *Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л.* Проблеми конституційного права України XVIII–XX ст. // Антологія української юридичної думки: В 6 т. / Редкол. Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. – Т. 4: онституційне(державне) право. – К.: Видавничий дім «Юридична книга», 2003. – С. 8.

⁵ Урядовий кур'єр. – 2005, – 25 березня. – № 54 (2967).

Пилипа Орлика 1710 р. діяла на Правобережній Україні до 1714 року¹.

Втілити в життя повною мірою положення Конституції 1710 р. її творці могли, тільки звільнивши Україну від панування Російського царату. Виходячи з того, що їх власні сили були невеликі, це можна було зробити тільки за допомогою інших країн, перш за все Швеції. З цією метою з королем Швеції Карлом XII була укладена угода. 10 травня 1710 р. шведський король як протектор України (яким він був згідно з договором 1708 р. з гетьманом Мазепою) затвердив спеціальним дипломом обрання Пилипа Орлика гетьманом України, а також санкціонував Конституцію 1710 р., за якою кордони України обіймали Лівобережжя та Правобережжя². Карл XII брав на себе обов'язок допомогти Україні звільнитися від панування над нею московського уряду³. Під час влаштованого Карлом XII урочистого прийому на честь новообраного і затвердженого королем гетьмана П. Орлика останній латинською мовою виголосив промову, яка свідчила про його наміри продовжувати розпочату гетьманом Іваном Мазепою визвольну справу. Зокрема П. Орлик сказав: «... чи мені, недосвідченому аргонатові для такої великої і могутньої влади, в наш жорстокий вік направити розхитаний вихрами і бурями український корабель на благословенні острови? Чи мені, подібно Тезею, блукаючи по кручених шляхах, вивести із лабіринту страшного рабства гарну Аріанді — нашу Отчизну, яку стереже московський дракон, і повернути їй колишню волю?»⁴ Здійснене Карлом XII перше міжнародне визнання українського уряду в еміграції надихнуло П. Орлика розпочати активну діяльність по виборенню для України незалеж-

¹ Див., наприклад: *Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко.* – К.: Право, 1997. – С. 6; *Долматова Н. І.* Пакти й Конституції законів та вільностей війська Запорозького Пилипа Орлика в історії українського конституціоналізму // Конституційне будівництво в Україні: Теорія та практика: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 1 – 3 січня 2000 року // Упоряд. Ю. М. Бисага. – Ужгород: Закарпаття, 2000. – С. 150; *Речиц В. В.* Конституціоналізм. Украинский опыт / Харьковская правозащитная группа; – Х.: Фолио, 1998. – С. 84.

² Історичні постаті України: Зб. / Упоряд. та авт. вст. ст. О. В. Болдирев. – Одеса: Маяк, 1993. – С. 346.

³ *Апанович О. М.* Гетьмани України і кошові атамани Запорізької Січі. – К.: Либідь, 1993, – С. 220.

⁴ Цитується за: *Історія України в особах: Козаччина.* – С. 196.

ності. Упродовж 1710–1730 рр. П. Орлик та його однодумці докладали до цього немало зусиль, які проявлялися, зокрема, у воєнно-політичних союзах з Кримським ханством і Туреччиною, військових походах на Правобережжя України тощо. Однак цих зусиль виявилось недостатньо. Через цілу низку причин П. Орлику так і не вдалося досягти мети — звільнити Україну від російського царату і утворити українську державу з демократичним устроєм. Слід додати, що ідеями незалежності пронизані і політичні трактати П. Орлика — «Маніфест до Європейських урядів» та «Вивід прав України» (1712 р.). Як зазначив І. П. Крип'якевич, П. Орлик був «перший українець-емігрант, який дбав про те, щоб Європу інформувати про Україну»¹.

Творець першої української конституції гетьман України Пилип Орлик помер в еміграції у травні 1742 р. у Ясах (нині Румунія), закінчивши свій шлях на чужині, у тяжкій матеріальній скруті, на самоті, без родини, без прибічників, але нескорений у великому бажанні бачити Україну незалежною державою і тим самим зайнявши достойне місце серед борців за визволення України. За словами відомого українського історика Б. Д. Крупницького (1894–1956), автора великої монографії «Гетьман Пилип Орлик, 1672–1742: Огляд його політичної діяльності. — Варшава, 1938», «безперечно, Орлик був видатним українським державником. На його прапорі була виткана незалежна й соборна Україна... Його енергійна, вперта та невтомна праця не могла залишитися без наслідків. Вона зберегла нам традиції, які, хоч і запорошені порохом минулого, знову виходять наперед і дають ще раз нагоду вдумливому українцеві задуматися над долею своєї батьківщини»². Мрія невтомного борця Пилипа Орлика за кращу долю для України стала реальністю у 1996 році, коли Верховна Рада України прийняла Конституцію України, в статті 1 якої Україна визначена як суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. При цьому Верховна Рада України приймала Конституцію України, враховуючи низку факторів, у тому числі і, як зазначено в преамбулі Конституції, «спираючись на багатовікову історію українського державотворення»³, до якого свій вагомий внесок зробив і Пилип Орлик.

¹ Крип'якевич І. П. Історія України / Відп. редактори Ф. П. Шевченко, Б. З. Якимович. — Львів: Світ, 1990. — С. 219.

² Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 38. — Ст. 502.

³ Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

С. Г. Серьогіна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувача сектором НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ КОЗАЦЬКОЇ ДЕРЖАВИ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ ПИЛИПА ОРЛИКА

У сучасній юридичній науці чимало сказано про роль і значення Конституції Пилипа Орлика для вітчизняної політико-правової теорії та практики. Досить поширеною є думка, що цей документ є «першим конституційним актом в Україні», «першою українською конституцією»¹. Деякі автори називають її навіть «першою європейською конституцією в сучасному її розумінні»² чи «першою у Європі конституцією демократичного суспільства»³. Проте характеристики цієї Конституції мають здебільшого

¹ Див.: Василенко М. П. Конституція Пилипа Орлика // Петрів М. Конституція України 1710 р.: Орлик і Василенко. — К.: Українська Видавнича Спілка, 1997. — С. 13; Головатий С. Конституція України 1996 р. в системі європейського конституціоналізму // Право України. — 1997. — № 8. — С. 3; Медведчук В. Конституція Пилипа Орлика як перше відбиття української національної ідеї на конституційному рівні // Вісник Академії правових наук України. — 1997. — № 3. — С. 3; Стецюк П. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша. — Л.: Астролябія, 2003. — С. 74.

² Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. — К.: Право, 1997. — С. 5.

³ Історія державності України / За заг. ред. О. М. Бандурки, О. Н. Ярмиша. — Х.: Одісеї, 2004. — С. 220.

узагальнений характер, походять від істориків, а не юристів, а тому не містять детального державно-правового аналізу окремих її статей. Зокрема, досі залишалися поза увагою такі важливі питання, як форма правління, закріплена Конституцією 1710 р., та її еволюційний зв'язок з державним ладом Київської Русі та Козацької держави за часів національно-визвольної війни.

Значною мірою саме цим обумовлена наявність прямо протилежних поглядів на сутність форми правління за Конституцією Пилипа Орлика. Одна група авторів упевнена в тому, що ця Конституція закріпила республіканську форму правління, інша група наполягає на її монархічному характері. Зокрема, полтавські історики П. А. Кравченко та І. І. Діптан вважають, що Конституція Пилипа Орлика задекларувала модель «Козацької парламентської республіки»¹. Київський професор М. Козицький зазначає, що цей документ був складений «для попередження монархічних самодержавних замахів гетьманів», а в ряді його пунктів «йдеться про встановлення парламентської республіки»². В. Шевчук зазначає, що ця Конституція «стала вищою точкою політичного мислення українців у XVIII столітті, бо фактично проголошувала в Україні незалежну республіку»³. Академік О. Оглоблін, навпаки, стверджує, що Конституція Пилипа Орлика «визначає незалежну державу Війська Запорозького й Народу Руського як стану виборну гетьманську монархію парламентського типу»⁴. Аналогічну позицію на початку XX ст. висловлював і знаний дослідник української культури М. Голубець, зазначаючи, що влада гетьмана України «внутрі відповідала владі конституційного монарха»⁵.

Враховуючи наявність суттєвих розбіжностей в оцінках Конституції Пилипа Орлика 1710 р., метою даної роботи є виявлення

¹ Кравченко П. А., Діптан І. І. Пилип Орлик і його «Конституція» <<http://www.regionnews.poltava.ua/>

² Козицький М. Пилип і Григор Орлики та українська державність // Старокиївські вісті. – 2001. – № 3 (15). – С. 2.

³ Шевчук В. Козацька держава. Етюди до історії українського державотворення. – К.: Генеза, 1995. – С. 197.

⁴ Оглоблін О. Бендерська Конституція 1710 року // Гетьман Іван Мазепа та його доба. – Нью-Йорк, Київ, Львів, Париж, Торонто, 2001. – С. 278.

⁵ Голубець М. Устрій, побут і культура Подніпров'я в XVII-XVIII ст. – (репр. вид.). – К.: Глобус, 1993. – С. 163.

державно-правових характеристик, здатних допомогти у з'ясуванні форми правління козацької держави.

Розбіжність у поглядах на форму правління козацької держави за Конституцією Пилипа Орлика значною мірою обумовлена відсутністю в тексті згаданого документа чіткої відповіді на це питання. Ні «республіка», ні «монархія» не згадуються в Конституції жодного разу, що дає дослідникам простір для власного тлумачення відповідних питань.

Найбільш часто прибічники «республіканського» характеру даної Конституції посилаються на преамбулу цього документа, в якій міститься гостра критика попередніх гетьманів за те, що вони «наслідуючи деспотичне московське правління, зухвало намагалися привласнити собі, всупереч праву й рівності, необмежену владу, не соромлячись нехтувати давніми законами й вольностями Війська Запорозького»¹. Додатковим аргументом на користь «республіканського» характеру Конституції 1710 р. деякі дослідники вважають параграф шостий, в якому дається позитивна оцінка існуючого в зарубіжних незалежних державах «похвального і корисного для публічної рівноваги порядку» колективного обговорення найважливіших суспільних справ на «приватних і публічних радах» і водночас піддається різкій критиці «деспотичне право» гетьманського правління². Нарешті, третім, і найбільш вагомим «республіканським» аргументом є передбачене вищезгаданим шостим параграфом встановлення системи рад на чолі з Генеральною радою, механізму громадського контролю за Гетьманом і права старшини, полковників і радників «публічно на раді висловити докір його Ясновельможності, вимагаючи звіту щодо порушення законів і вольностей батьківщини»³.

Проте при більш ретельному підході усі три аргументи виявляються недостатньо переконливими. Насамперед, ні критика «деспотичного правління», ні схвальне ставлення до практики колективного обговорення суспільних проблем насправді не мо-

¹ Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького // Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – С. 33.

² Там само. – С. 37.

³ Там само. – С. 38–39.

жуть розглядатися як зневага до монархічного ладу взагалі; це означає лише негативне ставлення до єдиновладдя, самодержавства на кшталт того, що мало місце в Московському царстві за Петра I. Адже, як відомо, деякі моделі монархії не лише не відкидають, а навпаки, обов'язково передбачають певні державно-правові форми колективного обговорення суспільних проблем, — наприклад, феодальна станово-представницька монархія. Не є вирішальною і наявність системи представницьких установ та механізму контролю за Гетьманом, оскільки такі інститути притаманні станово-представницькій, дуалістичній та парламентській монархії.

Як відомо, визначальною характеристикою форми правління є те, хто визнається сувереном, тобто формальним джерелом і первинним носієм влади в країні: у республіці таким є народ, у монархії — монарх. На жаль, Конституція Пилипа Орлика не дала прямої відповіді на це питання. Не дає чіткої відповіді й аналіз статусу Гетьмана. У Конституції лише стверджується, що Пилип Орлик був обраний Військом Запорізьким як Гетьман, і при обранні була укладена угода. Однак у самому тексті не зазначено, на який термін він був обраний і в який спосіб інститут гетьмана буде формуватися надалі.

Сам по собі факт обрання Гетьмана козаками не дає підстав для висновку про республіканську форму правління, оскільки світовій історії відомі непоодинокі випадки виборної монархії, а для епохи феодалізму обрання монарха є навіть типовим (виборними монархіями були ранньофеодальна держава вестготів, Візантія, Річ Посполита, Норвегія після укладення Договору про вічну унію з датським королівством, Німецька імперія за Золотою Буллою та багато інших).

Переважає більшість авторів схильні вважати, що у Конституції Пилипа Орлика визнавався і запроваджувався принцип поділу влади¹. На наш погляд, це є певним перебільшенням. Для

¹ Див.: Коломієць Т. В., Коломієць Ю. М. Початки конституційного процесу в Україні // Вісник Університету внутрішніх справ. – Вип. 2. – С. 17; Салтовський О. І. Концепції української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку ХХ сторіччя). – К.: Вид. ПАРА-ПАН, 2002. – С. 94.

поділу влади характерна наявність самостійних гілок влади — законодавчої, виконавчої і судової. Насправді ж у цьому документі (параграф сьомий) чітко відмежовувалася тільки судова влада в особі Генерального Суду, та й то тільки на центральному рівні і поширювалася вона виключно на кримінальні справи. Про систему судоустрою на полковому рівні та судочинство у цивільних (майнових) справах у Конституції взагалі не згадується.

Теорія поділу влади, скоріш за все, дійсно була відома «батькам-засновникам» даної Конституції, однак це зовсім не означає, що вони прагнули запровадити його в козацькій державі. Принаймні територіальний устрій та державний апарат Гетьманщини суттєво відрізнявся від західноєвропейських. Якщо у розробників цієї Конституції й було прагнення певним чином використати поділ влади для організації державного апарату козацької держави, то запровадили його у дуже «м'який» формі, за якої припускалася можливість «взаємопроникнення» гілок влади. Зокрема, до складу представницьких органів входили не лише обрані радники і послы, але й цивільні та військові чиновники — полковники зі своєю старшиною. У свою чергу ради мали право вирішувати не лише принципові політичні проблеми, але й питання поточного управління, що з'ясовувалися у період проведення зборів.

У руслі тези про «поділ влади» у багатьох джерелах стверджується, що Генеральна Рада була носієм законодавчої влади¹. На наш погляд, таке твердження є певним перебільшенням. Насправді у Конституції жодного разу не згадуються власні законодавчі повноваження Генеральної Ради. В абзаці другому шостого параграфа лише згадується про те, що на Раді мали відбуватися «слухання й обговорення справ». Більше того, в абзаці першому ст. VI йдеться про те, що Генеральній Раді «належить давати *по-ради* теперішньому ясновельможному Гетьману та його наступникам про цілісність батьківщини, про її загальне благо й про всі публічні справи... без їхнього (членів Генеральної Ради) попереднього рішення і згоди, на власний розсуд (Гетьмана) нічого не повинне ні починатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися». Це

¹ Див.: Томенко М. Український парламентаризм у контексті історичного досвіду та сучасної практики // Хроніка-2000. – Вип. 27 – 28. – 1998. – С. 232.

дає підстави стверджувати, що Генеральна Рада конституювалася як законорадчий, а не законодавчий орган. Остаточне рішення залишалося за Гетьманом. За Конституцією Пилипа Орлика сам Гетьман скликав Генеральну Раду, засідання проходили в його резиденції; він же визначав перелік питань для розгляду і забезпечував виконання прийнятих рішень. Більше того, за Гетьманом передбачалися повноваження, які в сучасній науці конституційного права іменуються дискреційними. Абзац другий ст. VI Конституції передбачає, що у випадку, коли в період між зборами Генеральної Ради «виникне потреба у вирішенні, зміні чи виконанні якихось невідкладних справ, тоді Ясновельможний Гетьман наділяється певною свободою влади і впливу, щоб вирішувати такі справи за порадою Генеральної старшини». Інша справа, що влада Гетьмана не була безмежною, а узурпація влади заборонялася.

Гетьман фактично визнавався главою держави, главою виконавчої влади і Верховним Головнокомандувачем, хоча тогочасна юридична лексика й не знала таких термінів. Загалом, Конституції Пилипа Орлика притаманне поєднання цивільної і військової влади, що є цілком зрозумілим з огляду на те, що козацька держава фактично перебувала у стані перманентної війни з сусідніми державами — Польським Королівством, Московським царством, Туреччиною і Кримським Ханством.

За Гетьманом як главою держави, її уособленням, визнавалося право представляти козацьку державу в міжнародних відносинах, у тому числі під час «мирних переговорів його Священної Королівської Величності короля Швеції з Московським Царством». Проте, з огляду на численні випадки в минулому, коли гетьмани вступали в змову з іншими державами «за спиною» козацької громади, у Конституції Пилипа Орлика особливо ретельно, навіть казуїстично, вписані положення щодо дипломатичного листування Гетьмана: «Якщо надходять якісь листи з іноземних країн чи областей, адресовані Ясновельможному Гетьманові, тоді належить його Ясновельможності повідомляти (про них) Генеральну старшину, а також розкривати відповіді, і щоб не було таємної писемної кореспонденції, особливо чужо-

земної і такої, яка могла б завдати шкоди цілісності батьківщини і загальному благу»¹.

Принагідно слід зазначити, що у цій Конституції порівняно з попередніми політико-правовими документами козацької доби вперше з'являється характеристика Гетьмана як «Ясновельможного». Цікава деталь: Богдан Хмельницький у «березневих статтях» 1654 р., Привілеях Війську Запорізькому, Привілеї шляхті та багатьох інших документах того часу називався «гетьманом» без будь-яких додаткових регалій. Та й у самій Конституції 1710 р. Хмельницький названий «відважнішим світлої пам'яті гетьманом». Проте Пилип Орлик іменується виключно як «Ясновельможний Гетьман». З огляду на те, що і Б. Хмельницький, і І. Мазепа були схильні до монархізму, а П. Орлик був знаним спадкоємцем їхніх традицій, здійснена в Конституції 1710 р. спроба надати Гетьману додаткового титулу може свідчити про монархічні тенденції цього документа. З іншого боку, цілком зрозуміло, що термін «Ясновельможний» мав на меті хоча б трохи підняти статус Гетьмана відносно свого покровителя — «Святої Королівської Величності короля Швеції».

Як глава виконавчої влади Гетьман керував діяльністю Генеральної старшини, а також виконавчих органів полкового й сотенного рівня. При цьому варто зазначити, що наявне в деяких творах твердження про Генеральну старшину як Уряд козацької держави є значним перебільшенням. Уряд як колегіальний вищий орган виконавчої влади є породженням епохи міністеріалізму, тобто явищем значно більш пізнім за дану Конституцію. З тексту аналізованого нами документа випливає, що Генеральна старшина не мала самостійного значення, оскільки відповідно до ст. VIII повинна була постійно перебувати «при Гетьмані» і доповідати йому «про всі публічні справи, що перебувають у її віданні». Фактично Генеральна старшина була підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед Гетьманом і мала головним завданням виконання його рішень. Більше того, з огляду на спеціальне застереження у ст. VIII про неприпустимість прийняття звітів Генеральної стар-

¹ Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького // Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – С. 38.

шини «через посередництво наблизених особистих слуг Гетьмана», можна зробити висновок, що члени Генеральної старшини далеко не завжди могли отримати аудієнцію у Гетьмана, а важливі державні рішення доволі часто приймалися ним після консультацій з найближчим оточенням. Якщо до цього додати наявне у ст. X свідчення про значну проблему «сприяння особам, що просять і домагаються судових посад, не користуючись довір'ям і не маючи заслуг, але ненаситно прагнучи до власного збагачення, розбещуючи урядовців, козаків і простолюдинів, завойовуючи прихильність гетьмана підступними дарунками, за допомогою яких намагаються без вільних виборів, всупереч праву і рівності, піднятися на вершину полкових та інших урядів і почестей», то можна констатувати, що проблеми корупції в державному апараті та «оточення» глави держави мають в Україні дуже глибокі історичні корені.

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що Гетьман наділявся усією повнотою законодавчої та виконавчої влади. За даних умов наявне в абзаці першому шостого параграфу твердження про «першість» Генеральної старшини слід розглядати виключно як визнання її центральним органом виконавчої влади, найбільш наближеним до гетьмана і вищим в олігархічній драбині.

У кількох статтях Конституції Пилипа Орлика проглядається поєднання в руках Гетьмана не лише законодавчої і виконавчої, але й установчої та контрольної влади.

Установчі повноваження Гетьмана стосувалися здебільшого виконавчої влади. Зокрема, ст. X Конституції передбачала, що козацькі та прості урядники, у тому числі й полковники, повинні були обиратися «вільним волевиявленням і голосуванням», однак такі вибори мали оголошуватися і здійснюватися тільки за згодою Гетьмана, а обрані на посаду все одно мали затверджуватися гетьманською владою. Стаття XIV покладала на Гетьмана обов'язок у кожному місті встановити посаду присяжного скарбника та заснувати у підпорядкованих йому полках посаду державного гінця.

Дуже широко в Конституції Пилипа Орлика висвітлені й контрольні повноваження Гетьмана. Вже ст. I зобов'язувала Гетьмана здійснювати контроль за духовно-релігійною сферою життя козаків, не допускаючи проповідання та розмноження кількості

прихильників «чужинських релігій», тобто покладала на нього функцію «хранителя віри». Однак найбільш широко це визначено на початку ст. X, де йдеться про загальний обов'язок Гетьмана «керувати й наглядати за порядком щодо всього Війська Запорозького», а також «пильно дбати про те, щоб на рядовий і простий народ не покладали надмірних тягарів, утисків і надмірних вимог». Більше того, преамбула цього документа містила доручення Гетьману стежити за виконанням «пактів і конституцій», тобто покладала на нього функцію гаранта додержання Конституції.

На Гетьмана, крім того, покладалася низка додаткових завдань: він мав «викорінювати чужинські релігії» (ст. I); забезпечити повернення під юрисдикцію козацької держави річки Дніпро та земель Війська Запорозького (статті IV–V); заборонити зловживання владою з боку козацького чиновництва (ст. X); подбати про повернення селян, що утримувалися силоміць у володіннях Московського царя (ст. XII); заборонити звільняти купців від несення публічних повинностей (ст. XII); запровадити інститут присяжних скарбників у всіх містах та державних гінців (ст. XIV); зменшити податок з підвод (ст. XIV).

Стаття XVI визначає, що до обов'язків Гетьмана належить «великодушно направляти й поліпшувати усі права в країні стосовно надійного дотримання непорушних громадських вольностей». Таким чином закріплено функцію забезпечення прав і свобод людини і громадянина та забезпечення верховенства права. Водночас у багатьох місцях документа вказується, що Гетьман «має встановити певний порядок» — щодо стягнення податків, запровадження державної релігії, викорінювання зловживань владою тощо.

Статтею IX Конституції затверджувався інститут Генеральних скарбників, які мали слідкувати за державними прибутками і видатками та не допускати присвоєння гетьманом державної власності. У полках також мали обиратися по два присяжних скарбники, функції яких були аналогічними на полковому рівні. При цьому скарбники виводилися з-під контролю Гетьмана та полковників і повинні були складати щорічні звіти перед Генеральним скарбником, а той, у свою чергу, перед Генеральною Радою. Проте і в бюджетно-фінансовій сфері певні повноваження залишалися за Гетьманом: у його віданні залишалися кошти,

призначені для платні військовим («кінним і пішим») після закінчення війни (ст. XV).

Потужні повноваження Гетьмана об'єктивно вимагали врівноважування з боку інших органів влади та ефективного контролю з боку козацької громади. Однак статус Генеральної Ради та Генеральної старшини, як було показано вище, був слабким і не давав їм можливості протиставляти себе Гетьманові. Що ж стосується громадського контролю, який багатьма авторами розцінюється як вищий прояв демократичної республіки, то він був недовгим і не передбачав реальних засобів впливу на Гетьмана. Конституція взагалі не передбачала можливості усунення Гетьмана з посади. Навіть у випадку, коли щодо Гетьмана було помічено «щось супротивне справедливості й таке, що відхиляється від законів або завдає шкоди вольностям і небезпечно для батьківщини», все мало обходитися... «висловленням докору його Ясновельможності» (абзац другий ст. VI)! Більше того, Конституція не засуджує Гетьмана-порушника, а рекомендує йому «не ображатися чи мститися, а навпаки —... подбати про виправлення порушень». Такий підхід абсолютно не притаманний республіканській формі правління; невідповідальність є ознакою монархії. Це є ще одним свідченням того, що форма правління козацької держави за Конституцією Пилипа Орлика більше тяжіє до монархії, ніж до республіки.

Узагальнюючи розгляд повноважень Гетьмана за Конституцією Пилипа Орлика, можна стверджувати, що його компетенція була визначена так званім «негативним» способом: за ним визнавалося право вирішувати будь-які справи, окрім тих, що прямо виведені з його відання. Зокрема, ст. VII забороняла Гетьману здійснювати судочинство у кримінальних справах, а ст. VIII виключала з його компетенції вирішення переважної більшості матеріально-фінансових питань. Повноваження Гетьмана були виписані максимально широко і тільки частково обмежувалися у сфері відправлення правосуддя та у матеріально-фінансовій сфері. Такий обсяг повноважень не є притаманним для глави республіканської держави. Визначений Конституцією Пилипа Орлика статус Гетьмана більш характерний для дуалістичної монархії мілітарного типу, коли Невідповідальний глава держави, що без-

строково обіймає цей пост, є одночасно главою виконавчої влади і військовим керівником, а системи цивільного і військового управління складають єдине ціле.

Такий висновок не можна вважати таким, що суперечить загальній традиції розбудови козацької держави. Адже монархізм не є чимось абсолютно чужим для вітчизняної політико-правової теорії й практики. Адже загальновідомо, що вже Б. Хмельницький досить рідко користувався Радою, обмежуючись порадами з найближчою козацькою старшиною. О. І. Салтовський цілком справедливо зазначає з цього приводу, що Б. Хмельницький, особливо після зради Іслам-Гірея під Зборовом, «все більше схилився до необхідності встановлення в Україні класичної для тогочасної Європи форми правління — спадкової монархії. Прекрасно розуміючи, що... сусідні монархи не визнають рівним собі в праві керувати власною країною людину немонаршого роду, гетьман прагнув реалізувати план легітимації Української держави шляхом створення місцевої династії, порідненої з європейськими монаршими домами. Для цього Б. Хмельницький одружив свого сина Тимоша з дочкою молдавського господаря В. Лупула Роксаною. Цей акт мав забезпечити легітимність спадковості гетьманської влади. Син Б. Хмельницького, а особливо його онуки, через порідненість з монаршим домом молдавських господарів повинні були стати «рівними серед рівних» в колі правителів Європи»¹. Не був противником монархії й І. Мазепа. Як зазначає В. А. Смолій, «ідеалом суспільно-політичного устрою для Івана Мазепа, безперечно, була Річ Посполита. Там він виріс, здобув відповідне виховання, засвоїв звичаї польської аристократії. Не випадково гетьманський двір у Батурині дуже нагадував резиденцію польських королів. Було впроваджено відповідний ритуал, з'явилися молоді польські шляхтичі, яких називали «гетьманськими дворянами»². Як відомо, Річ Посполита за формою правління була виборною монархією. Тому й не дивно, що Конституція, розроблена послідовниками І. Мазепа, закріпила аналогічну форму правління

¹ Салтовський О. І. Концепції української державності в історії вітчизняної політичної думки (від витоків до початку XX сторіччя). — С. 67.

² Смолій В. А. З думкою по Україну (Іван Мазепа) // Українська ідея. Перші речники. — К., 1994. — С. 52.

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.

розглядом «Пактів й конституцій» стали праці І. О. Кресіної, О. В. Кресіна, О. Лукашевича, К. Манжул, В. Медведчука та ін.¹ Автори дійшли висновку, що цей документ не можна вважати конституцією в сучасному розумінні: це «договірні-законодавчий акт, деякі пункти якого мають конституційне значення, що відбив організаційно-політичну структуру Запорізької Січі». Ретельно проаналізував джерела «Пактів й конституцій», систему формування, функціонування та взаємодії органів влади Козацької держави у своїй новій публікації О. В. Кресін². Він констатував ще досить низький рівень правового аналізу цієї визначної юридичної пам'ятки.

Справді, до сих пір серед дослідників не має єдності у поглядах, зокрема, на систему представницьких органів влади, положення про які в Конституції тлумачаться неоднозначно. Так, В. Журавський, Г. Нудьга переконані, що тут йдеться про Раду старшин, а не Генеральну раду як вищий представницький орган державної влади Козацької республіки³. Г. Нудьга називає її Радою генеральної старшини. У свою чергу, О. В. Кресін основну увагу приділяє повноваженням Генеральної ради, генеральних радників та гетьмана, оминаючи увагою Раду старшин.

Таким чином, є нагальна потреба спеціально дослідити склад, компетенцію та функції представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування за Конституцією П. Орлика.

Принципово важливо передусім звернути увагу на демократичний характер процедури розгляду і прийняття «Пактів й конституцій»: спочатку на «публічній раді» під головуванням кошового отамана К. Гордієнка козаками було обрано «одностайно, разом із

¹ Кресіна І. О., Кресін О. В. Гетьман Пилип Орлик і його Конституція. – К., 1993; Лукашевич О., Манжул К. «Конституція» П. Орлика – історико-правова пам'ятка XVIII ст. – Х., 1996; Медведчук В. Конституція Пилипа Орлика як перше відбиття української національної ідеї на конституційному рівні // Вісник Академії правових наук України. – 1997. – № 3. – С. 3–15.

² Кресін О. В. «Пакти й конституції законів і вольностей Запорозького Війська» 1710 р. // Укр. істор. журнал. – 2005. – № 2. – С. 192–203.

³ Див.: Нудьга Г. Республіка козаків (Середньовічна Європа про Січ та козаків. – Львів, 1991. – С. 17; Журавський В. Козацький конституціоналізм і його роль в еволюції вітчизняного парламентаризму // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2. – С. 64.

старшинами та урядниками, що були послані від Війська Запорозького» відповідно до «давнього звичаю і за стародавніми законами» гетьманом П. Орлика, а потім уклали угоду з ним, виклавши її умови в «пактах і конституціях»¹. Отже, цей конституційний акт було здійснено на загальній козацькій Генеральній раді, легітимність якої підсилювалась представництвом січової старшини.

Дотримуючись «похвального і корисного для публічної рівноваги порядку» скликання публічних рад, розробники Конституції у ст. VI врахували негативний досвід попередніх гетьманів, коли перестали скликатись Генеральні і Старшинські ради, коли деякі гетьмани «узурпували владу, порушуючи всіляке природне право й рівність», встановивши «такий закон: «Я так хочу, я так велю»². Дійсно, за гетьмана Б. Хмельницького менше ніж за 10 років відбулось, за нашими підрахунками щонайменше 16–18 зібрань загальновійськових козацьких Рад, з них — 12–13 Генеральних. Після смерті гетьмана (1657 р.) і до 1710 р. — всього 14–15 Рад (за підрахунками А. І. Козаченка). По-друге, Генеральна рада так і не стала постійно або регулярно діючим вищим органом влади із законодавчо врегульованими нормами представництва. Проте варто зазначити, що такі спроби робилися неодноразово. О. М. Мироненко вважає обґрунтованим говорити про представницький характер ще січових рад³. З розбудовою Козацької держави Б. Хмельницький намагався надати загальнодержавним Генеральним радам представницького характеру, унормувати його. За М. С. Грушевським, М. І. Костомаровим, М. Маркевичем такими були Чигиринські ради у травні 1649 р., у березні 1650 р., на Великдень 1652 р., Переяславська Рада 1654 р., Чигиринська Рада 1657 р.⁴ У таких Генеральних радах брали участь

¹ Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української Конституції. – К., 1993. – С. 27.

² Там само. – С. 30.

³ Див.: Мироненко О. Січове козацтво на сторожі незайманості «Народної Конституції» прашурів // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 2. – С. 81.

⁴ Грушевський М. С. Історія України-Руси: В 11 т., 12 кн. / Ред. кол. П. С. Сахань (голова) та ін. – К., 1996. – Т. 9. Кн. 1. – С. 425–426, 736; Костомаров Н. И. Богдан Хмельницький. – К., 2004. – С. 300; История Малороссии Николая Маркевича. – Т. 1. – М., 1842. – С. 148–152.

вищі духовні ієрархи церкви, представники міщанства — війти, бурмістри, райці, рідко — селянства.

Конституція П. Орлика враховувала позитивний і негативний державотворчий досвід і закріплювала досить чіткі принципи і норми представництва й функціонування вищого представницького і єдиного законодавчого органу України — Генеральної ради. Оскільки участь козаків у Раді була їх правом, а не обов'язком, то раніше гетьманам іноді не вдавалось скликати повної Ради (Ю. Хмельницькому 1660 р. під Чудновом, наказному гетьману Я. Сомку 1661 р. у Ніжині, Козельці та ін.)¹. Такі Ради називалися неповними, а їх рішення не мали юридичної сили для всіх полків та їх територій. До того ж норма представництва встановлювалася кожного разу гетьманом і Радою старшин. Гетьмани самовільно позбавляли іноді окремих полковників участі у роботі Ради². Царськими статтями 1659 р. заборонялась участь «в раде войскової» прибічникам І. Виговського³. Тож, щоб покінчити з такою практикою, розробники Конституції передбачили обов'язкову участь («першість») у Раді Генеральної старшини, «цивільних полковників», хто більш за все страждав від сваволі гетьманів і царського уряду. Для входження до публічної ради у ст. VI введено положення про висунення кандидатур і обрання генеральних радників від кожного полку, «знатних ветеранів, досвідчених і вельми заслужених мужів». Отже, йдеться про виборчий процес у всіх полкових адміністративно-територіальних одиницях, започаткування якого мало місце, за М. Грушевським, ще на Корсунській Генеральній раді 1632 р., на яку прибули не лише козаки і старшина, а й «изо всех городов выборных Черкас (очевидно — городових козаків) по пяти человек»⁴. Ця виборча практика була

¹ Див.: *Козаченко А. І.* Загальна військова рада України другої половини XVII ст. // Вісник Академії правових наук України. — 2000. — № 2. — С. 72–73.

² Див.: *Окініевич Л.* Центральні установи України-Гетьманщини XVII–XVIII ст. — Ч. 1: Генеральна Рада / Праці Комісії для вивчення історії Західно-руського та українського права. / Під ред. М. П. Василенка. — К., 1929. — С. 55.

³ Полное собрание законов Российской империи. — СПб., 1830. — Т. 1. — С. 497–498.

⁴ *Грушевський М. С.* Історія України — Руси.. — К., 1996. — Т. 8. Ч. III — С. 153.

розвинута Б. Хмельницьким, але згорнута його наступниками у 60–80-х роках XVII ст. За гетьманства І. Мазепи Генеральна рада не скликалась взагалі понад 20 років.

Конституція досить чітко визначає склад і унормовує порядок Генеральних рад: вони збираються у гетьманській резиденції тричі на рік — на Різдво, Великдень і Покрову. Їх скликає гетьман. На них збираються полковники зі своїми урядниками і сотниками, обрані в полках генеральні радники від усіх полків та послі низового (січового) козацтва. За традицією гетьман на правах головуючого входив, разом з генеральною старшиною, обраною на попередніх радах, до складу Ради, яка без його участі була неправомочна приймати будь-які рішення. Стаття VI містить важливе положення про обов'язковість явки генеральних радників — «під жодним приводом не ухилятися від призначеного часу».

Порядок роботи цього «козацького парламенту» за тією ж статтею Конституції передбачає не лише активну участь генеральних радників у його роботі, а й «чисте сумління», пріоритет державних інтересів при «обміркуванні» запропонованих гетьманом та його урядом проектів законів і рішень, «повну свободу голосу» генеральних радників. На публічній раді допускається критика дій гетьмана, «однак без лихослів'я і без найменшої шкоди високій Гетьманській честі». Конституція містить і такі регламентні норми, як складання присяги генеральною старшиною, полковниками і генеральними радниками «за публічно ухваленою формою» на вірність Батьківщині і гетьману, віддачу гетьману належних почестей.

До виключних повноважень Генеральної ради належать за Конституцією законотворення, обрання генеральної старшини і полкових урядів. Зокрема, у ст. IX йдеться про необхідність після звільнення «від Московського ярма» ухвали закону про обрання на Генеральній раді генерального скарбника, який би взяв під опіку державну скарбницю. А в кожному полку — «двох присяжних скарбників, затверджених спільною ухвалою козаків і простого люду». У статті X, де йдеться про запобігання корупції, розробники Конституції передбачили радикальний захід — відновлення обрання на уряди, «особливо полковників» вільним волевиявленням і голосуванням. Справа в тому, що попередники П. Орлика, нехтуючи цим виключним повноваженням козацьких

рад, нерідко самі призначали полковників або усували їх з посад. За гетьмана І. Скоропадського полковники призначались царем навіть без відома гетьмана, але за згодою київського губернатора князя Д. Голіцина¹.

Стаття XII зокрема проголошує — «лише за високим рішенням Генеральної Ради у присутності Гетьмана нехай буде ухвалено урочисто й непорушно: кому належить згідно з законом, а кому не належить користуватися правом володіння публічними мастками, і які саме належить виконувати повинності підданими». Стаття XIV встановлює обов'язок гетьмана переглянути «різного роду тягарі», «про що ширше й детальніше буде обмірковано й вирішено на Генеральній Раді». Те ж — про «відновлення державної скарбниці», регулювання видатків, про податки і платню, «про що на Генеральній Раді буде обговорено й прийнято постанову» (ст. XV). Отже, ці положення Конституції надають рішенням Генеральної ради вищої юридичної сили. Йдеться тут і про «бюджетні» повноваження, контроль за органами виконавчої влади усіх рівнів.

За Конституцією важливе місце в діяльності генеральних радників займають їх контрольні функції. Користуючись своїми повноваженнями, вони на Генеральній раді мають право вимагати звіту гетьмана щодо порушень законів і вольностей, висловлювати йому докір і вимагати виправлення порушень (ст. VI).

Колегіальним органом при гетьмані за козацьким звичаєвим правом була Рада старшин. До її складу входив передусім генеральний уряд, очолюваний гетьманом, полковники, а за Конституцією — і генеральні радники, висунуті й обрані у полках «на загальних виборах до Старшинської ради»². «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)

¹ Материали для Отечественной истории. Издал М. Судиенко. — Т. 2: Письма к гетману Скоропадскому. — К., 1855. — С. 152–153.

² Для сучасних дослідників цей припис Конституції залишається неясним — йдеться про всіх обраних у полках генеральних радників чи лише обраних до Старшинської ради? На нашу думку, саме останній порядок виборів був закладений розробниками Конституції у виборчу систему за мажоритарним принципом представництва до Генеральної ради і Ради старшин.

нічого не повинне ні починатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися». Таким чином, Рада старшин суттєво обмежувала самостійність дій гетьмана і контролювала їх.

На генеральних радників, обраних до Старшинської ради, покладались контрольні повноваження у полках, від яких ці радники були обрані: вони повинні були «як і цивільні полковники твердо стежити за порядком, керуючись приписами цієї спільної ради, і рішуче виступати проти спроб скривдити чи утискати тягарями простий люд». М. П. Василенко з цього приводу робив слушний висновок: «таким чином і у полках створювалося, хоча й у невиразних формах, щось на зразок громадського контролю над полковниками»¹.

Як видно з вищенаведеного аналізу тексту Конституції П. Орлика, в ній досить повно і конкретно висловлено та закріплено ідею народовладдя, яка, у свою чергу, базувалася як на принципах «вільних виборів», «вільного волевиявлення», відповідності праву і рівності «при непорушених правах законів та вольностей», так і на представництві за посадою чи представництві генеральних радників у Старшинській Раді². Таким чином, йдеться про збереження і розвиток унікальних інститутів козацької воєнної демократії — Генеральної та Старшинської рад, їх склад та компетенцію, загальне виборче право. Тому ніяк не можна погодитися з тими дослідниками, які, аналізуючи Конституцію, плутають або ототожнюють Генеральну раду з Радою старшин. Справедливості заради слід відмітити, що на противагу М. С. Грушевському М. П. Василенко теж вважав, що «Загальна Рада складалася з радників», «Рада була радою гетьмана», хоча не заперечує її представницького характеру і у висновках власне зазначає законодавчу компетенцію саме Генеральної Ради³.

Додамо ще до вищевикладеного: по-перше, стаття Конституції чітко прописує норму: «за одностайною ухвалою встановлюються три Генеральні Ради, які щороку збиратимуться у Гетьманській Резиденції», яка не допускає будь-яких інших тлумачень. Як

¹ Василенко М. П. Конституція Филиппа Орлика. — С. 147.

² Медведчук В. Конституція Пилипа Орлика як перше відбиття української національної ідеї на конституційному рівні. — С. 5.

³ Василенко М. П. Конституція Филиппа Орлика. — С. 146, 148.

уже зазначалось, про Генеральну раду і її повноваження йдеться і в наступних статтях Конституції. Окремо тут йдеться і про «Старшинську раду», відмінність якої за компетенцією була очевидною для самих розробників «Пактів і Конституцій», для їх сучасників. Одним з перших це помітив М. Грушевський, який не ставив під сумнів це конституційне положення. Л. Окіншевич прямо зазначав, що Конституція Орлика встановлювала «парламентський інститут Генеральних Рад»¹. По-друге, заперечуючи передбачені Конституцією норми про терміни скликання генеральних рад, їх склад і компетенцію або ототожнюючи їх із старшинськими радами, не можна не порушувати логіки історизму, історичних фактів. Справді, чи могла загальна козацька рада, приймаючи «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького», скасувати найвищий інститут народовладдя, військової демократії і самі вольності? Текст Конституції не дає підстав для такого висновку. Навпаки, стаття VI на самому початку визнає «похвальним і корисним для публічної рівноваги порядку» саме «збирати приватні й публічні ради, обмірковуючи спільне благо батьківщини». Про непорушність «законів і вольностей» Війська Запорозького, їх відновлення і захист йдеться фактично у всіх статтях Конституції. Тож немає ніяких підстав вважати проігнорованим у ній «козацький парламент».

Приділена увага в Конституції й місцевому самоврядуванню — полкових і сотенних міст, повітів і сіл. Так, у ст. IX йдеться, зокрема, про обрання в кожному полку двох присяжних скарбників, «затверджених спільною ухвалою обох станів: козаків і простого люду». Тут підкреслюється недопустимість порушення необмеженою владою «прав тих, чії заслуги перед батьківщиною менші, а саме: ченців, священників, бездітних удів, виборних і рядових козаків, двірських слуг і приватних осіб». Стаття XIII Конституції спеціально присвячена правовому статусу столичного міста Русі Києву та інших міст України, збереженню «недоторканими й непорушними всіх своїх справедливо отриманих законів та привілеїв».

У Конституції привертають увагу положення, які закріплюють принцип поділу влади, механізм стримувань і противаг. Так, між

¹ *Окіншевич Л.* Центральні установи України-Гетьманщини XVII–XVIII ст. – С. 86.

зібраннями Генеральної ради гетьман «наділяється певною свободою влади і впливу у вирішенні, зміні чи виконанні якихось невідкладних справ», але за порадою генеральної старшини. Він наділяється правом законодавчої ініціативи, («коли ... запропонує публічній раді щось на обміркування»), листування з іноземними державами (ст. VI), на інформацію про стан державних справ від генеральної старшини (ст. VIII), на «частку прибутків, які належать на Гетьманську булаву і особу», частину із спільних володінь і земель Війська Запорозького» (ст. IX). Генеральна старшина, радники й полковники обираються, але ці вибори «не повинні оголошуватися без гетьманської згоди», без затвердження «гетьманською владою». За Конституцією вона, у свою чергу, обмежується й судовою владою. Винні у злочині, що шкодить гетьманській честі, не повинні каратись самим гетьманом. Таке правопорушення має підлягати розгляду Генерального суду, «якому кожен мусить підкорятися, як переможений законом» (ст. VII). Полковники не мають права призначати сотників та інших урядників «без вільного голосування всього повіту» (ст. X).

Конституція має яскраво виражену демократичну спрямованість. Не можна погодитись з В. Медведчуком, що в ній йдеться «майже виключно про народ козацький»¹. Межі конституційного регулювання тут значно ширші і включають «простий люд», міщан, духовенство, купців, хоч, і це зрозуміло, Конституція закріплює пріоритети політичних і громадянських прав козаків, адже козацьку державність ще належало вибороти. В силу складних геополітичних умов, коли розгорталась запекла боротьба за її незалежне існування, були зрозумілими (хоч і не виправданими) закріплені в Конституції положення про виключні права православної віри в Україні. Творці Конституції стали на захист «простого люду», «убогої людини», яка страждала «через численні здириства». Тут і законодавчий захист «малого бізнесу», торгівлі, ремісників, унормування прав заможних козаків і купців. Увага і піклування про соціальний захист низів українського суспільства (статті IX–XII, XIV–XVI) — суттєвий історичний крок у розвитку вітчизняного конституціоналізму.

¹ *Медведчук В.* Конституція Пилипа Орлика як перше відбиття української національної ідеї на конституційному рівні. – С. 7.

Отже, наведені положення Конституції П. Орлика відображають переосмислення державницького досвіду, демократичні устремління, закріплюють ідеї, які є всі підстави вважати за вираз ідеї народовладдя. Вона базувалася на представництві двох рівнів Генеральної і Старшинської рад, тобто закладалася модель демократичної парламентсько-гетьманської республіки з двопалатним парламентом. М. П. Василенко висловлював впевненість: «Пакти й конституції П. Орлика були добре відомі в колі генеральної старшини Гетьманщини у XVIII ст.»¹. Але реалії політичного життя в Україні і навколо неї виявилися набагато складнішими і положення Конституції залишилися лише на папері. Проте ця обставина не може перекреслити історичну значущість цього акта з точки зору конституційної традиції, розвитку конституційної думки в Україні.

¹ Василенко М. П. Конституція Филиппа Орлика. – С. 150.

О. Ю. Тодика, канд. юрид. наук

Механізм народовладдя згідно з Конституцією Пилипа Орлика

В умовах формування на сучасному етапі суверенної державності Українського народу об'єктивно необхідно враховувати не тільки позитивний зарубіжний досвід державотворення, а й вітчизняний. В преамбулі чинної Конституції України наголошується, що Верховна Рада України, приймаючи цю Конституцію від імені Українського народу, спиралася на багатовікову історію українського державотворення. На наш погляд, державотворення не здійснюється окремо від правотворення, концептуальних політико-правових ідей мислителів, державних діячів. Про це свідчить досвід становлення конституційного ладу країн з усталеними демократичними традиціями, в тому числі США, Франції, в яких були прийняті конституції, що стали взірцем для розвитку ідей і практики конституціоналізму у всьому світі.

Історико-правовий підхід до конституційного розвитку держави в українській науковій літературі не проаналізований належним чином, хоча є роботи, що піднімають цілий комплекс проблем щодо розвитку парламентаризму¹. Разом з цим поняття «наро-

¹ Український парламентаризм: Минуле і сучасне / За ред. Ю. С. Шемшученка – К., Парламентське вид-во. 1999; Древаль Ю. Д. Парламентаризм у політичній системі України (політико-правовий аналіз). Монографія. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. Справ, 2003; Кислий П., Вайс Ч. Становлення парламентаризму в Україні: На тлі світового досвіду. – К., Абрис. 2000; Георгіца А. З. Сучасний парламентаризм: Проблеми теорії та практики. – Чернівці: Рута, 1998; Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: Теоретико-правовий аспект. Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2001.

довладдя» і «парламентаризм», хоча й взаємопов'язані між собою, але не є тотожними. Механізм і система народовладдя згідно з Конституцією Пилипа Орлика ще не були об'єктом системного наукового дослідження. А це сьогодні важливо з урахуванням проблем, які виникають на сучасному етапі у зв'язку з проведенням у нашій країні конституційної реформи, становленням громадянського суспільства.

Аналіз тексту Конституції Пилипа Орлика свідчить про те, що в ній були поставлені концептуальні питання державотворення, зокрема: визначення повноважень гетьмана; суверенітет і територіальна цілісність країни; проведення незалежної зовнішньої політики; введення загального виборчого права; розподіл владних повноважень між різними державними інституціями; регламентація функціонування вищих органів влади на демократичних засадах; забезпечення прав особи, неприпустимість свавільного порушення її прав; місцеве самоврядування тощо.

Є всі підстави вважати, що Конституція Пилипа Орлика в своєму тексті звернула увагу на всі основоположні елементи механізму народовладдя, торкнулася як представницьких органів влади і їх взаємозв'язку і взаємодії, так і форм безпосередньої демократії, насамперед виборів, організації місцевого самоврядування. На той період історичного розвитку це був досить прогресивний документ з точки зору бачення ідеальної моделі демократії і народовладдя, і в історії українського конституціоналізму він посідає чільне місце. Деякі ідеї в цьому документі знайшли закріплення раніше, аніж в Конституції США 1787 р. Конституція Пилипа Орлика ще не повною мірою оцінена як фахівцями з історії держави і права, історії політичних і правових вчень, так і спеціалістами в галузі конституційного права.

Вважаємо за необхідне підкреслити, що ця Конституція була прийнята демократичним шляхом, що повною мірою відповідає сучасному уявленню про механізм прийняття Основного Закону держави і суспільства. «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького» були прийняті на загальній козацькій раді «цілком одностайно, разом із старшинами та урядниками, що були послані від Війська Запорозького, розташованого на Січі, з давнім звичаєм і за стародавніми законами» при обранні на гетьманство

П. Орлика поблизу Бендер. «Пакти» по суті стали першою Конституцією, яка розглядалася не як правовий акт вищої юридичної сили, а як договір між гетьманом та старшиною — з одного боку, і частиною запорізького війська — з другого, що підтверджує її демократичний характер з точки зору її прийняття.¹

Для суверенної держави важливим є її територіальна цілісність. Так ч. 3 ст. 2 Конституції України встановлює, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. В Декларативній «Про державний суверенітет України» закріплюється, що Україна здійснює верховенство на всій своїй території і що територія України в існуючих кордонах є недоторканою і не може бути змінена та використана без її згоди. В цих нормах чітко втілена мрія українського народу про свою національну державність. У статтях 1–5 Конституції Пилипа Орлика вперше в історії українського конституціоналізму були втілені ідеї соборності, суверенності і недоторканності території держави, необхідність проведення незалежної політики. Ці положення є досить важливими і для сучасного державного будівництва в Україні, і вони сьогодні реально втілюються в державно-правовій практиці після розпаду СРСР.

Є підстави вважати, що в Конституції Пилипа Орлика знайшли важливі засади парламентаризму, насамперед виборче право, суб'єктами якого були усі, хто належав до «народу козацького». З точки зору народовладдя суттєве значення мало впровадження виборності усіх посадових осіб — гетьмана, генеральної старшини, генеральних радників, полковників. Встановлювався і механізм, і строки проведення виборів, зазначалося, хто повинен на них бути присутнім. Так, на сесії Генеральної ради повинні бути не тільки полковники зі своєю старшиною і сотниками, не лише генеральні радники з усіх полків, але й посли від Війська Запорізького Низового. По одержанні від гетьмана універсалу вони повинні вчасно прийти у визначений час на сесію Генеральної Ради. Тим самим у ст. 6 Конституції Пилипа Орлика закладалася, на наш погляд, не тільки ідея належного представництва на сесії, а й дисципліна, обов'язковість прибуття відповідних представників, причому вчасно, на сесію Переяславської Ради. По суті це ті засади, які закладені в сучасній моделі парламентаризму.

¹ Мироненко О. Історія Конституції України. – К.: Ін Юре, 1997. – С. 5.

Щоправда, нинішня практика реалізації українського парламентаризму свідчить про те, що не завжди обранці народу дисципліновані і належним чином виконують свої депутатські обов'язки.

У Конституції Пилипа Орлика акцентується увага на тому, що особи, які зібралися на сесії Генеральної ради, що повинні проводитися у гетьманській резиденції тричі на рік, мають піклуватися не про особисті, а загальні інтереси. В ній встановлюється положення, що коли на сесії ясновельможний гетьман запропонує якісь питання для спільного розгляду, то всі вони повинні чесно давати слухні поради в такий спосіб, щоб не заподіяти шкоди честі гетьмана або шкоди справам Вітчизни. По суті тут йдеться про депутатську етику в сучасному розумінні, якої так не вистачає деяким народним обранцям, а також про патріотизм, неприпустимість завдати шкоди своїй державі.

За Конституцією Пилипа Орлика згідно з договором між кошовим атаманом і всім Військом Запорізьким, з одного боку, і гетьманом — з іншого, встановлювалося, що «чільними радниками у нашій Вітчизні мають бути генеральні старшини з огляду на важливість їхніх посад, а також через те, що вони постійно перебувають при боці гетьмана». Таким чином, згідно із структурою державної влади, визначеною в цій Конституції, повноваження генеральної старшини нерозривно пов'язані з повноваженнями гетьмана, Старшинської та Генеральної рад. Так, у ст. 8 Конституції закріплено, що стосовно усіх військових справ гетьману повинні доповідати генеральні старшини. Вони ж особисто від нього отримують рішення. При цьому в жодному разі не допускається використовувати дворових слуг гетьманів «котрі не повинні втручатися до жодних військових справ, нарад і доповідей, які залучатися до пересилання військової кореспонденції, навіть незначної». Таким чином, ця конституційна норма орієнтована на суб'єктів владних повноважень, відповідальне ставлення до своїх обов'язків, неприпустимість їх виконання посередниками, особливо що стосується військових справ.

Суттєве значення має те, що в Конституції Пилипа Орлика знайшли своє місце ідея контролю за діями ясновельможного гетьмана з боку генеральних старшин і принцип гласності. Так, у ст. 6 встановлюється, що у випадку, коли прибувають листи «з

чужеземних держав чи сторін», які направлені гетьману, то їхній зміст гетьман повинен обговорити з генеральною старшиною, дати «свої відповіді на них, щоб не лишилося у тайні листування, в першу чергу — з чужинницькими країнами і таке, що могло б завдати шкоди безпеці Вітчизні і громадському благу». Ці положення є досить важливими з точки зору взаємоконтролю в системі державного механізму, забезпечення відповідального ставлення до забезпечення загальнонаціональних інтересів і загального блага. По суті мова йде й про створення ефективної системи взаємодії в системі влади.

Чинна Конституція України (ст. 79) встановлює, що народні депутати України перед вступом на посаду складають перед Верховною Радою України присягу. Текст присяги такий: «Присягаю на вірність Україні. Зобов'язуюсь усіма своїми діями боронити суверенітет і незалежність України, дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу». В Конституції Пилипа Орлика закріплено, що для забезпечення взаємного довір'я між гетьманом і генеральною старшиною, полковниками і генеральними радниками кожний із них повинен, перш ніж приступити до виконання своїх обов'язків особисто «присягнути на вірність Вітчизні, на щирі відданість гетьманові, а також на сумлінне виконання обов'язків своєї посади схваленою публічно присягою відповідної форми» (ст. 6). Між положеннями чинного Основного Закону України і Конституцією Пилипа Орлика в цьому питанні спільним є: а) необхідність складення присяги; б) присяга повинна бути складена насамперед на вірність Вітчизні; в) дбати про загальні, а не особисті інтереси.

Положення, які були втілені майже три століття тому, знайшли свій чіткий вираз у чинній Конституції України. Складення народними депутатами України перед вступом на посаду присяги є частиною конституційного законодавства України, з якою пов'язується принципово новий порядок виникнення повноважень парламентарів та набуття ними владних повноважень. За своїм змістом присяга народного депутата означає добровільне взяття ним обов'язку бути вірним Україні, усіма своїми діями боронити її суверенітет і незалежність, дбати про благо Вітчизни і добробут громадян України, дотримуючись Конституції та законів України,

керуючись інтересами усіх співвітчизників. Факт складення присяги народним депутатом є не лише юридичною формою легалізації його статусу, а й морально-політичним актом, який є проявом суб'єктивного ставлення парламентаря до здійснення ним відповідальних депутатських повноважень. Відмова скласти присягу має своїм наслідком втрату депутатського мандата, тобто статусу народного депутата України. Але за історію функціонування Верховної Ради такого випадку ще не було. Саме із складенням народними депутатом України присяги Конституція пов'язує момент виникнення його повноважень, із набуттям яких виникає право на реалізацію статусу народного депутата України. Втрата депутатського мандата у випадку відмови скласти присягу фактично означає свідому відмову від депутатського мандата¹.

Наявність Конституції Пилипа Орлика свідчить, що Українське державотворення і правотворення базується на концептуальних ідеях демократичного устрою держави, розвитку народовладдя, забезпечення прав і свобод особи, поділу владних повноважень між різними структурами державного механізму. Закладені в цій Конституції ідеї відіграли свою позитивну роль в історичному розвитку України, становленні її як суверенної і незалежної держави. Як будь-яка конституція, Конституція Пилипа Орлика відіграє значну роль у правосвідомості народу, його прагненні до демократії і свободи. В історії українського конституціоналізму ця Конституція займає своє важливе місце, і її значення ще недостатньо оцінене як в історичному, так і конституційно-правовому і політологічному аспектах. В історії народу, як правило, є такі політико-правові документи, які визначають шлях подальшого розвитку суспільства на демократичних засадах. До таких, безумовно, належить Конституція Пилипа Орлика.

¹ Конституція України. Науково-практичний коментар. – Харків – Київ, 2003. – С. 384.

М. Г. Окладна, кандидат історичних наук,
доцент;

М. Ш. Киян, кандидат юридичних наук,
доцент. Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого

Політико-правові ідеї Конституції Пилипа Орлика і сучасна українська Конституція

Конституція будь-якої держави є її основним, найголовнішим законом. Вона закріплює регулювання відносин, що склалися в суспільстві, дає перспективи, напрямки розвитку, встановлює фундаментальні, принципові положення організації і діяльності як держави, так і взагалі суспільства, закріплює правовий статус людини і громадянина, а також принципи утворення та діяльності державної влади. Конституція містить у собі не лише форму державного ладу, організацію публічної, легітимної влади, яка робить веління обов'язковими на певній території, але й відносини держави з усіма сферами позадержавного, громадського життя. Конституція встановлює норми взаємовідносин особистості і держави, права та обов'язки сторін, гарантії та межі прав і свобод людини в даному суспільстві, правила взаємовідносин між людьми. Основний Закон виконує також важливу світоглядну, філософську функцію, і з цієї точки зору є своєрідним джерелом для появи концепцій, принципів, цілей формування особистості, що була б адекватна демократичному, правовому суспільству, виховання в душі поваги до прав та свобод людини, терпимості, відповідальності, миру та толерантності. Конституційні положення

про людину, її права і свободи як найвищу цінність є ідейною платформою правової держави, громадянського суспільства, політичного плюралізму, ринкової економіки, економічних свобод. Демократичний вибір народу України затверджено в низці статей Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 року. Стаття 1 визначає Україну як «суверенну і незалежну, демократичну, соціальну, правову державу». Стаття 3 наголошує, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави»¹.

Для утвердження свободи, забезпечення законності та усунення узурпації владою необхідно здійснювати державну владу на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки. При цьому кожна з цих гілок є самостійною, незалежною, такою, що забезпечує взаємне стримування, і має здійснювати свої функції шляхом особливих системи органів у специфічних правових формах.

Гарантією цих правових положень є ст. 6 Конституції України, яка зазначає: «Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу, судову»². Саме український досвід державотворення допоміг обрати нашій державі найбільш прийнятні норми організації та діяльності. Ось чому сучасний складний і суперечливий стан демократичного розвитку країни потребує теоретичного осмислення сутності інституту поділу влади в національно-правовому контексті політичного розвитку.

Поряд з цим доцільно звернути увагу на історію розвитку української Конституції, а саме — на моменти, що передбачали поділ державної влади. Умови для успішного втілення в життя цього принципу в Україні остаточно склалися наприкінці ХХ ст. Але це не означає, що досвід минулих поколінь вітчизняної історії не містить у собі спроб вписати в законодавство відповідні положення про цей принцип.

Говорити про спроби конституційної регламентації державного ладу України можна вже з часів гетьмана Івана Мазепи та гетьмана в еміграції Пилипа Орлика. Хоча, звичайно, коріння української конституційної демократії сягають ще більш давніх

¹ Конституція України. Офіційне видання. — К.: Міністерство юстиції України, 1996. — С. 6.

² Там само. — С. 7.

часів — у часи Київської Русі, Галицько-Волинської та Литовсько-Руської держави. Слід зазначити, що організація державно-владних відносин містила передумови для створення виборних представницьких владних структур. Гетьманська держава вже характеризувалася появою актів, які мали певне конституційне значення. До них можна віднести договори з Польщею, Швецією, Туреччиною та Москвою. Домінуючою державницькою ідеєю Гетьманської України було вирвати Україну з-під влади Москви. У козацькій державі існували елементи республіканської форми правління: керівник (гетьман) обирався безпосередньо народом. Показовими правовими документами з цієї позиції є «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького», укладені Пилипом Орликом 5 квітня 1710 року — перша писана Конституція Української держави.

Видатний державний і політичний діяч Пилип Орлик, опинившись в еміграції, ревно опікувався долею України й протягом трьох десятиліть тримав в активному й дійовому стані ідею соборної незалежної України, включив останню в загальноєвропейський політичний процес і політичні програми великих держав. Він працював енергійно, наполегливо, невтомно, був здатен до самопожертви.

Одним із найголовніших документів, поряд із «Виводом прав України», які склав Пилип Орлик і які стали конститутивними в історії України, були, безумовно, саме «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького». Щодо історії створення цього визначного документа та його практичного застосування існують різні погляди та висновки. Наприклад, канадський вчений українського походження О. Субтельний вважає, що «... Орлик складає проект так званої Бендерської конституції. Нею він зобов'язувався обмежити гетьманські прерогативи, зменшити соціальну експлуатацію, зберегти особливий статус запорожців і боротися за політичне й церковне відокремлення України від Росії у випадку, якщо він здобуде владу на Україні.»¹. Українські вчені А. Г. Слюсаренко та М. В. Томенко, навпаки, без жодних вагань заявляють, що «Пакти й Конституції...» і є першою європейською конституцією в сучасному її розумінні, яка діяла на Правобереж-

¹ *Субтельний О.* Україна. Історія // на CD – ROM «Антологія історії України».

ній Україні до 1714 р.»¹. Н. Полонська-Василенко таким чином характеризує цей документ: «Ця конституція, в якій гармонійно поєднано інтереси гетьманату, старшини як провідної верстви України, та Запоріжжя, як її військової сили, була в той же час маніфестом державної волі української нації перед цілим культурним світом»². М. С. Грушевський зауважує: «При тім списано інтересні постанови, яке має бути правління гетьманське, хоч ці постанови не були здійснені, бо взяти Україну в свої руки цим людям не вдалося ніколи, — але вони цікаві, як вираз поглядів і бажань цих людей, що зв'язали свою долю з визволенням України. В постановах цих багато нового, що могло б бути важним кроком наперед»³. Сучасна історична наука України повинна, на думку авторів, розглядати твір Пилипа Орлика як першу конституцію в світовій історії.

«Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького», написані під значним впливом ідей західноєвропейського парламентаризму, які закладали головні принципи республіканської форми правління, принципи поділу державної влади, випередили час майже на 70 років (а саме через стільки часу з'явилися перші конституції Європи та США).

Документ передбачав таку модель організації державної влади в Україні, яка базувалася б на засадах принципу поділу влади. Конституцію Пилипа Орлика можна вважати першою європейською конституцією в сучасному розумінні. У ній сформувалися головні принципи побудови держави. Передусім закріплено принцип визволення України від «чужого панування» (принцип державного суверенітету в сучасному розумінні). Пилип Орлик у своїй Конституції пропонує проводити державне управління, розмежувавши повноваження і об'єднавши всі гілки влади в єдиний державний механізм. «Якщо в незалежних Державах дотримуються похвального та корисного для публічної рівноваги порядку, а саме і під час війни, і в умовах миру збирати приватні і

¹ Слісаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції, — К., 1993. — С. 9.

² Полянська-Василенко Н. Історія України. — К., 1995. — С. 173.

³ Грушевський М. С. Ілюстрована Історія України. // на CD — ROM «Антологія історії України».

публічні ради, обмірковуючи спільне благо Батьківщини, на яких незалежні володарі в присутності Його Величності відмовлялися підкорити свою думку спільному рішення урядовців і радників, то чому ж вільній Україні не дотримуватись такого ж прекрасного порядку?»¹. Згідно з положеннями, закріпленими цим документом, законодавча влада передавалася Раді, до якої входили полковники зі своєю старшиною, сотники, генеральні радники всіх полків та представники від Низового Війська Запорозького. Виконавча влада належала Гетьманові, але найважливіші справи він повинен був узгоджувати із старшиною. Суд мав здійснюватися незалежно від Гетьмана, який «не повинен карати сам... з власної ініціативи і помсти, але таке правопорушення — і умисне, і випадкове — має підлягати Генеральному Суду, який і повинен винести рішення не поблажливе і не лицемірне, а таке, що кожен мусить підкоритись як переможений законом»². На жаль, положення цього документа не були реалізовані, хоч формально він діяв на Правобережній Україні до 1714 року.

Можна з впевненістю сказати, що Конституція Пилипа Орлика справила великий вплив на Конституцію України 1996 року, навіть незважаючи на те, що між ними велика відстань в часі — майже 300 років. Новітня Конституція України була прийнята 28 червня 1996 року на 5-й сесії Верховної Ради України. Конституція Пилипа Орлика мала значення договору між гетьманом та козацтвом Військом Запорозьким (народ України), а Конституція України 1996 року має вигляд не договору, а найвищого юридичного документа — Основного Закону України. Ідея тотожності Основного Закону і суспільного договору дістала свій прояв у тому, що конституції розглядалися як акти, прийняття яких вимагало народного голосування або рішення обраного народом уповноваженого представницького органу. Слід зазначити, що Конституція, як написано в преамбулі, виражає суверенну волю народу, спираючись на багатовікову історію українського державотворення, що передбачає врахування також і принципів Конституції Пилипа Орлика. Конституція Пилипа Орлика приймалася у 1710 року.

¹ Слісаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. — С. 30.

² Там само. — С. 31.

Конституційний договір був закріплений присягою гетьмана Пилипа Орлика.

Характеризуючи Конституцію України 1996 року за основними знаками, можна сказати, що вона багато в чому збігається з Конституцією Пилипа Орлика, яка є договірною, писана, чітка, республіканська, демократична, унітарна. Ці два нормативно-правових акти мають як спільні риси, так і певні відмінності. До відмінностей належить таке: Конституція 1710 року — це незвичайна угода з козацтвом, а Конституція 1996 року — це Основний Закон і акт вищої юридичної сили, що обумовлює прийняття законів та інших нормативно-правових актів. Конституція 1710 року опирається на Бога та Військо Запорозьке, а Конституція 1996 року має менш релігійне обґрунтування і, лише «усвідомлюючи відповідальність перед Богом», спирається на народ, закон, суспільство. Конституція 1710 року написана гетьманом при сприянні інших вищих посадових, знатних та керівних осіб. Конституція 1996 року написана за участю Президента і Верховної Ради, а також тимчасової комісії, до складу якої входили науковці і експерти. Конституція 1710 року приймалася Запорозьким Військом і гетьманом, а Конституція 1996 року приймалася парламентом. У Конституції 1710 року 16 пунктів, а у Конституції 1996 року 15 розділів, 161 стаття і Перехідні положення. У Конституції 1710 року зазначено, що дозволяється лише православна віра, у Конституції 1996 року написано, що жодна релігія не може бути визначена державою, як обов'язкова. Кожен має право на свободу віросповідання. Конституція 1710 року говорить, що пріоритет у вирішенні важливих питань надається Генеральній Раді, яка тричі на рік (на Різдво, Великдень та Покрову Пресвятої Богородиці) повинна обговорювати їх. Конституція 1996 року зазначає, що Верховна Рада України працює посесійно. У Конституції 1710 року говориться, що козачі вдови і сиротілі діти козацькі, або жінки без присутності самих козаків, коли в походах або на будь-яких перебуватимуть службах, щоб не притягалися до всіляких посполитих повинностей і не утягувалися вимаганням датків. За Конституцією 1996 року кожен зобов'язаний сплачувати податки і збори. У Конституції 1710 року міститься прохання до шведського короля залишатися протектором України. Конституція України 1996 року проголошує, що Україна є суверенною і неза-

лежною, демократичною, соціальною, правовою державою (що вже виключає прохання захисту до інших держав). До політико-правових ідей Конституції Пилипа Орлика, які знайшли свій розвиток у сучасній українській Конституції, можна віднести такі положення. Конституція 1710 року зазначає, що дотримання всіх пунктів є обов'язковим. Конституція 1996 року теж закликає до обов'язкового дотримання всіх статей і пунктів Конституції та інших законів України. У Конституції 1710 року записано, що державна мова — українська. В Конституції 1996 року також зазначено: «державною мовою є українська», але гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. В Конституції 1710 року записано: «столичне місто Київ» (XIII). Конституція 1996 року проголошує, що столицею України є місто Київ. У Конституції 1710 року записано: «всі кримінальні і некримінальні злочини вирішуються в суді». Конституція 1996 року встановлює, що правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. У Конституції 1710 року записано, що на українській землі не дозволяється будувати ніяких споруд або будівель Московській державі, щоб Дніпро від городків до фортець московських було очищено. Конституція 1996 року конкретизує ці положення: «земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави», водні ресурси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами права власності усього Українського народу. Конституція 1710 року стверджує, що Запорозька Січ — демократична держава (Конституція була написана для Запорозької Січі). Конституція 1996 року затверджує також, що Україна є демократичною державою (Конституція була написана для України). У Конституції 1710 року зазначено, що кожен має право на оборону Вітчизни і вольностей. Гарантом здійснення прав є Гетьман Війська Запорозького. Конституція 1996 року стверджує, що кожен має право захищати своє життя та здоров'я, а також, що оборона держави є обов'язком кожного громадянина. Президент України є гарантом суверенітету, територіальної цілісності України, прав і свобод людини і громадянина. У Конституції 1710 року вищим органом влади є парламент (Старшинська Рада). Єдиним органом законодавчої влади в Україні згідно з Конституцією 1996 року є парламент — Верховна Рада України. Конституція 1710 року

виступала за підтримку злагоди та миру з Кримською державою. У Конституції 1996 року Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України. Конституція 1710 року стверджувала непорушну цілісність кордонів. У конституції 1996 року є запис, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною. Однією з головних спорідненостей цих Конституцій є принцип поділу влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову.

«Пакти й Конституції прав і вольностей Війська Запорозького», або так звана Конституція Пилипа Орлика, — одна з перших у світі демократичних конституцій. Головна ідея її — повна незалежність України від Польщі та Росії. Крім визначення території української держави, цей документ визначав права усіх верств населення України, незалежне становище Запорозької Січі від Польщі та Росії. Гетьман призначався главою держави, поряд з ним мала діяти Генеральна Старшинська Рада, що певною мірою обмежувала владу гетьмана й регулювала його відносини з народом. Державний скарб відділявся від гетьманського, на утримання гетьмана виділялися чітко визначені окремі землі та кошти. Полковники та сотники повинні були обиратися демократично — вільними голосами козаків чи сотні. Гетьман зобов'язувався стежити за справедливим розподілом і збиранням державних податків. Визначальною рисою Конституції Пилипа Орлика, яка, власне, робить її однією з найдемократичніших серед усіх тогочасних державних актів, є пункти, котрі обмежували гетьманську владу на користь Старшинської Ради — своєрідного козацького парламенту, до якого мали увійти не лише генеральна старшина й полковники, а й представники Запорозжя та полків. Конституцію України одразу після її прийняття визнали уряди Швеції і Туреччини. 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. Отже, «Пакти і Конституції прав і вольностей Війська Запорозького» є однією з найцікавіших пам'яток української політичної та правової думки XVIII ст., вона за реальних обставин могла б бути Конституцією парламентсько-президентської республіки.

О. Ф. Скакун доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук України

Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брноської програми 2003 р.

Принцип субсидіарності (допоможності) є принципом інституціональної організації влади і управління в демократичних державах. Він полягає у тому, що, по-перше, держава виконує лише ті функції, здійснення яких не під силу громадянам, об'єднанням громадян та територіальним колективам, а, по-друге, що до компетенції органів самоврядування вищого рівня належить виконання лише тих завдань, які не можуть бути краще виконані на нижчому рівні. Цей принцип є політичною і правовою традицією багатьох правових систем романо-германського типу (сім'ї), передусім її германської групи, і визначає розділення повноважень між різними рівнями влади в державі — центральними і регіональними, місцевими. Власна юрисдикція органів місцевого самоврядування є виявленням принципу субсидіарності.

Назва «принцип субсидіарності» викристалізувалася тільки в ХХ — на початку ХХІ ст. До цього часу протягом сторічч йшов процес визрівання і збагачення змісту цього принципу, що обу-

мовлювалося об'єктивною необхідністю децентралізації влади і посилення її демократичних засад. Термін «субсидіарність» не фігурував ні в національних, ні в європейських (міжнародних) актах.

У даній статті пропонується накреслити основні віхи на шляху концептуального оформлення принципу субсидіарності як основоположної норми щодо організації влади і управління в Україні; висвітлити ступінь його використання в законодавстві країн Європи і міжнародних актах; наголосити на доцільності врахування зарубіжних досягнень у цій галузі у разі співвідносності з національною конституційною моделлю, що розвивається. Хронологічні межі статті — від Конституції Пилипа Орлика (1710 р.) і до Конституції України 1996 р. і Брновської програми 2003 р. — мають своє пояснення. Обрання хронологічною вихідною межею даної статті Конституції Пилипа Орлика обумовлено не лише необхідністю віддати шану цьому демократичному документу в зв'язку із святкуванням 295-річчя з часу написання, а й визначити дійсну роль, яку відіграв цей нормотворчий акт, поставивши Україну в XVIII ст. в ряд з цивілізованими країнами світу своєю першою спробою конституційного нормопроекування. Саме Конституцією Пилипа Орлика був наданий винятковий поштовх до визнання необхідності забезпечення ефективного вирішення локальних завдань в інтересах населення і з максимальною участю всього населення. Щодо Конституції України 1996 р. як завершального формального рубежу розвитку змісту принципу субсидіарності, то її заслуга полягає в тому, що вона затвердила загально визнані демократичні стандарти устрою комунальної (муніципальної) влади і відкрила можливість для їх розвитку відповідно до вимог міжнародного права. А Брновська програма, що викладена в європейській Декларації «Про хартію народів і регіонів» (Нюрнберг, 2003 р.) 2003 р. текстуально відтворила термін «субсидіарність», вживаючи його в значенні незаперечної вимоги функціонування систем публічної державної і місцевої самоорганізуючої влади в їх децентралізованій взаємодії. Розглянемо ці і пов'язані з ними питання в їх хронологічно-предметній послідовності.

1. Звертаючись до аналізу «Пактів й конституції законів та вольностей Війська Запорозького» Пилипа Орлика в контексті

відбиття в ньому ідей субсидіарності при взаємовідносинах двох видів публічної влади — державної влади і місцевого самоврядування, слід зазначити, що саме в цьому документі вперше на рівні конституційного акта розглянуто у взаємовідносинах «панство» і «народ» (козацька старшина, прості казаки, селяни, міщани), причому перенесено центр уваги на «народ», підкреслена залежність верховної влади від його діяльності на місцях, розглянута взаємодія верховної влади і народу через призму договірної теорії походження держави. Згідно з Конституцією Пилипа Орлика територія «України обох боків Дніпра», що проголошувалася «на вічні часи вільною від чужого панування», повинна бути розділена на полки і сотні, які управлялися полковниками і сотниками, котрі обиралися «вільним волевиявленням і голосуванням» і після виборів затверджувалися гетьманською владою¹. Тим самим закріплювалася практика казацького самоврядування.

Ідеї Пилипа Орлика стосовно ролі населення на місцях в управлінні здобули розвиток в XIX ст. у «Начерках Конституції Республіки» Георгія Андрузького и особливо в роботі «Проект оснований «Вольный Союз — Вільна Спілка» Михайла Драгоманова. У «Начерках Конституції Республіки», вилучених у Георгія Андрузького під час обшуку в березні 1850 р., особлива увага приділена питанням самоврядування. Громада визначена як основа суспільного життя, її управа поєднує владу судову, розпорядницьку і виконавчу. Наступними адміністративними одиницями по висхідній названі округ, область, штат. Саме з штатів складалася конфедерація слов'янських народів (одним із штатів вважалася Україна з Чорномор'ям, Галичиною та Кримом), але вона спиралася на громаду як суб'єкта самостійності у вирішенні питань власної життєдіяльності.

Праця Михайла Драгоманова стала конституційним проектом для майбутньої федеративної Росії, у складі якої перебувала Україна, і визначалася вимогою дотримання державною владою принципів політичної децентралізації і широкого місцевого самоврядування. Михайло Драгоманов пропонував поділити територію Росії на 20 автономних областей (шість з них — територія України), наділених правами місцевого самоврядування і видання за-

¹ Історія української конституції. — К., 1997. — С. 41.

конів (представницькі збори, обласна дума і призначувана нею обласна управа). Місцеве самоврядування (общинне (сільське і міське), волосне, повітове, обласне) він вважав дійсним, якщо центральна влада припинить тільки ті постанови і дії місцевих органів влади і управління, які не узгоджені з основними законами і загальними інтересами «союзної держави». Колізії («зіткнення») між ними мусять вирішуватися вищим судом при «відповідальності державного чиновника за наслідки призведеної ним зупинки» дії місцевих постанов. Саме з місцевим самоврядуванням Михайло Драгоманов пов'язував державне «самоврядування» України, її вихід на міжнародну арену, отримання права «безпосередньо впливати на напрямок зовнішньої політики», без нього він не уявляв «політичної свободи» народу¹.

Проблеми ролі місцевих громад у демократизації публічної влади в державі торкалися І. Франко і Леся Українка. М. Грушевський у травні 1905 р. виклав проект майбутнього конституційного ладу в Російській імперії у статті «Конституційне питання і українство в Росії», в якому передбачав децентралізацію Росії шляхом надання місцевим територіям широкої національно-територіальної автономії. Нею повинні були скористатися етноси, які з різних причин не створили свою державність. Проголошення Української Народної Республіки III Універсалом Центральної Ради, самостійності і незалежності України — IV Універсалом сприяло виробленню проектів конституцій УНР, в яких наголошувалося на локалізації компетенцій суб'єктів місцевого самоврядування якнайближче до громадян. Так, у проекті Конституції УНР 1918 р. підкреслювалося: «Не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації»². А в проекті Правительственої Комісії по виробленню Конституції Української Держави «Основний державний закон УНР» виділено спеціальний розділ «Самоврядування», де вказувалося, що одиницями самоврядування є громади, волості, містечка, міста, повітні та інші, котрі «користуються з автономії щодо вирішення питань про місцеві потреби в межах своєї території». Щоправда,

¹ Історія української конституції. — С. 65–74.

² Там само. — С. 105.

тут зазначалося, що самоврядні утворення «мусять виконувати в межах діючих законів доручені їм завдання державної адміністрації»¹, тобто по суті йшлося про делегування ним державних повноважень. І хоч ці конституції не були реалізовані, їх значення полягає в тому, що вони спадкоємно проводили ідею вирішення на місцях усіх питань місцевого значення. Ця тенденція декларативно простежується і в радянських Конституціях України 1919, 1929, 1937, 1978 рр., але в реальності місцеве самоврядування в радянські часи будується на принципі жорсткої централізації і політичного диктату Комуністичної партії (партії більшовиків) і, отже, виключає будь-який натяк на можливість застосування принципу «субсидіарності» у взаємовідносинах публічних влад: державної і місцевого самоврядування.

2. В той же час у країнах Європи йшло усвідомлення принципу субсидіарності. Його зміст був викладений в енциклопедії папи П'я XI (1931 р.): не можна забирати у більш низького соціального утворення функції, які воно може здійснювати саме, та передавати їх соціальному утворенню більш високого порядку². Тобто суспільні відносини мають бути переосмислені таким чином, щоб усі соціальні питання вирішувалися якомога ближче до людини — людина та її об'єднання наділялися більшою автономією як під час встановлення певних повноважень, так і під час їх реалізації. Не випадково, що особливо в федеративних державах Європи (Австрія, ФРН, Швейцарія) він набув особливого значення після Другої світової війни, хоч і не був закріплений в їх конституціях. Меншу популярність зазначений принцип мав в унітарних (Франція) і регіоналістських³ (Італія) державах. Щоправда, у Франції зміст терміна був використаний у 1983 р. при визначенні

¹ Історія української конституції. — С. 155–156.

² Определение и пределы принципа субсидиарности: доклад координационного комитета по местной и региональной организации власти. — Издание Совета Европы, 1994. — С. 10.

³ Регіоналістська держава (Італія, Іспанія, Шрі-Ланка, Південна Арабська Республіка та ін.) — складна унітарна держава, до якої входять політичні автономії (регіони) як державні утворення з власним спеціальним статусом, що визначений конституцією або законами держави. Політичні автономні утворення, що входять до їхнього складу, мають представницькі збори з законодавчими повноваженнями і свої органи виконавчої влади.

повноважень держави, муніципалітетів, департаментів і регіонів. В Україні, як і в інших країнах Європи, відбувається процес його наукового осмислення і введення в науковий обіг. Намічаються кроки і до його законодавчого впровадження.

Сам термін «субсидіарність» довгий час не вживався в міжнародних чи європейських документах, він був присутній імпліцитно в Європейській хартії місцевого самоврядування, конвенції Ради Європи, що була відкрита для підписання в Страсбурзі 15.10.1985 р. і набрала чинності 01.09.1988 р. Так, у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається: «Державні повноваження, як правило, повинні переважно здійснюватися органами влади, найбільш близькими до громадянина». Ця думка виражена в преамбулі та в тих статтях, де йдеться про елементи місцевого самоврядування, які потрібно зберегти (статті 6, 7, 8, 9, 11 та ін.). Тут визначається відповідальне місце органів місцевого самоврядування незалежно від устрою держави; наголошується на зобов'язаннях органів влади більш високого рівня допомагати органам влади більш низького рівня виконувати свої зобов'язання, наділяти їх повноваженнями та заохочувати їх діяльність.

Європейська хартія місцевого самоврядування стала складовою частиною вітчизняної правової системи після її ратифікації 15.07.1997 р., однак її демократичні ідеї визначили правову модель організації комунальної (муніципальної) влади, закріплену в Конституції 1996 р. Конституційні принципи організації українського місцевого самоврядування базувалися на таких ідеях Європейської хартії: визнання місцевого самоврядування в конституції і законах; здійснення місцевого самоврядування представницькими органами і підзвітними їм виконавчими органами, що обрані незалежним, таємним, прямим, рівним і всезагальним голосуванням, а також здійснення форм безпосередньої демократії (збори громадян, референдуми тощо); установлення основних повноважень органів місцевого самоврядування конституцією і законами; свобода дій комунальних (муніципальних) органів у межах своїх повноважень; самостійність місцевого самоврядування у визначенні структури своїх органів; можливості виконання комунальними (муніципальними) органами делегованих їм повноважень

державних органів; правовий захист місцевого самоврядування та ін. Положення, записане в Європейській хартії місцевого самоврядування, що містило зміст принципу «субсидіарності», було відтворене і в преамбулі Маастрихтського договору 1992 р. — міжнародно-правового документа про утворення політико-економічного об'єднання європейських держав — Європейського Союзу (ЄС). Тут, зокрема, говориться про сприяння «все більш тісному союзу народів Європи, в якому рішення приймаються з максимальною увагою до громадян, відповідно до принципу субсидіарності». Але термін «субсидіарність», хоч і ужитий тут двічі, стосується передусім сфери діяльності Співтовариства, а не суто місцевого самоврядування.

В Декларації «Про хартію народів і регіонів» (Брновська програма, Нюрнберг, 2003 р.) цей принцип також записано двічі. Перший раз — стосовно розмежування компетенції між Євросоюзом, державами-членами і регіонами, що утворюють їх, задля збереження самостійності регіонів Європи. Другий — стосовно взаємовідносин державної влади і органів місцевого самоврядування. В другому значенні наголошується на включенні до територіальної автономії «делегованих на місця законодавчих і виконавчих функцій, обсяг яких визначається відповідно до принципу субсидіарності». Тобто принцип «субсидіарності» в цьому міжнародному документі набув офіційного термінологічного позначення стосовно автономності внутрішньодержавних органів місцевого самоврядування завдяки тому, що виходить з погляду на місцеве самоврядування як рівноправний рівень публічної влади.

3. Оскільки органи місцевого самоврядування — це рівень публічної влади, що найближче розташований до громадянина, то компетенція даних органів перебуває в сфері автентичного застосування принципу субсидіарності. Адже місцеве самоврядування тому і необхідне, щоб громадянин на місцевому рівні почував себе більшою мірою хазяїном свого життя, ніж це можливо на рівні центральної державної влади. Принцип субсидіарності повинен враховуватися при визначенні повноважень органів різного рівня та розподілення їх між місцевою, регіональною і загальнонаціональною владою. Його застосування означає здійснення децентралізації влади як засобу досягнення ефективності

демократії в державі. Це підтверджується рядом конституцій, зокрема Конституцією Швейцарії, в ст. 50 якої проголошується автономія комун і гарантованість їх автономії в межах, встановлених кантональним правом; Конституцією Іспанії, в ст. 140 якої гарантується автономія муніципалітетів, які наділені всіма правами юридичної особи; Конституцією Бельгії, до якої у 1970 р. під час проведення державної реформи був введений параграф, що передбачає «децентралізацію повноважень на користь провінціальних і комунальних інститутів» (хоч це положення — лише декларація, яка є далекою від її практичного застосування), тощо.

Проте принцип субсидіарності не здобув закріплення в національних законодавствах. У Франції він не був законодавчо визнаний навіть під час встановлення так званого консенсусу про «децентралізацію», політичний характер якої об'єктивно потребує додержання цього принципу. Однак у доповіді Комісії по розвитку місцевої відповідальності (Франція, 1976 р.) зазначається, що «...державна повинна делегувати місцевим владам усі повноваження, які останні можуть виконувати»¹.

Відсутність законодавчого закріплення принципу субсидіарності значною мірою пояснюється складністю визначення його точного правового змісту, неможливістю його формулювання у твердих виразах. Гнучкість даного принципу виявляється в тому, що будь-яка система, яка передбачає розподіл повноважень, має припускати, що самоврядні органи усіх адміністративно-територіальних одиниць одного й того ж рівня не обов'язково мають однакову правоздатність у здійсненні повноважень через залежність від об'єктивності розподілу фінансових і людських ресурсів між різними рівнями.

Для повноти дії цього принципу держави повинні відмовитися від залишкового підходу, за яким органам влади на місцях передаються повноваження, що залишилися не витребуваними вищими і центральними владними органами централізованої держави. Принцип субсидіарності має стати постійним політичним принципом, котрим керуються законодавчі та виконавчі органи влади, особливо при проведенні реформ. Він має застосовуватися в єдності

¹ *Jean-Marie Pontier*. La subsidiarite en droit administrative. Revue du Droit public et de la Science politique. 1987. – С. 151 ff.

з іншими принципами, такими як інтегральність дій центральних і місцевих органів влади, ефективність та солідарність їхньої діяльності, реалізаційна єдність тощо. Потребує визначення сфера виключних повноважень місцевого самоврядування, повноважень публічної влади територіальних колективів по розпорядженню місцевими справами. Комітет з питань державного будівництва та місцевого самоврядування Верховної Ради України ініціював розробку Концепції формування ефективного місцевого самоврядування, сутністю якої є реформування адміністративно-територіального устрою відповідно до принципу субсидіарності. Істотні кроки в цьому напрямку зроблені внесеними змінами в Конституцію України щодо місцевого самоврядування¹.

4. Отже, за час, що минув від конституційного проекту Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і Брновської програми 2003 р. відбулися значні зміни у розумінні змісту принципу субсидіарності, він наповнився новими якісними складовими, обумовленими суспільним прогресом. Збагачення змісту принципу субсидіарності буде продовжуватися. В перспективі будуть реалізуватися демократичні інститути і принципи відповідальності депутатів місцевого рівня перед виборцями, звітування перед ними, оперативність у вирішенні питань різного значення, інформованість громадян стосовно їх прав та обов'язків тощо. Замість диктату центральної виконавчої влади і її органів на регіональному і місцевому рівнях, запроваджені паритет і партнерство всіх галузей і рівнів державної влади й органів місцевого самоврядування.

Побудова діяльності місцевого самоврядування на принципі субсидіарності вимагає від держави віддати повноваження представницьким органам на місцях та їх виконавчим комітетам у тому обсязі, який вони можуть виконати, забезпечити їх матеріальну базу та наділити необхідними і достатніми правотворчими функціями; законодавчо забезпечити участь місцевих і регіональних властей у визначенні власних повноважень; чітко, на законодавчому рівні, встановити власну юрисдикцію органів (посадових осіб) місцевого самоврядування та загальмувати обсяг делегованої правотворчості адекватно зменшенню делегованих повноважень; законодавчо закріпити можливості рад вищого рівня пере-

¹ Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

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 устави, 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 накинута невірницьку 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.

І. В. Назаров кандидат юридичних наук, асистент кафедри організації судових та правоохоронних органів Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Конституційне регулювання судової влади в Україні (історичний аспект)

У країнах з демократичним ладом питання, що стосуються державного устрою, наявності або відсутності поділу державної влади на гілки, організації й діяльності державних органів регламентуються як на рівні конституцій, так і спеціальним законодавством. Межі конституційного регулювання судової влади та структури судової системи дозволяють насамперед визначити коло вищих державних органів і процедуру формування суддівського корпусу, отже, і ступінь незалежності суддів при провадженні правосуддя.

З'ясування місця та значення судових органів у системі державного устрою неможливо без аналізу принципу поділу державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову (ч. 1 ст. 6 Конституції України). Прийняття Конституції України 1996 р., практична перебудова взаємовідносин державних органів, визначення їх повноважень і функцій роблять актуальним і навіть необхідним звернення до історичного відчизняного досвіду та використання світового для визначення судової влади та судової системи України у контексті теорії поділу влади й системи стримувань і протигав.

Незважаючи на давню історію виникнення теорії поділу влади, актуальність її не знижується й сьогодні. Необхідність засто-

сування принципу поділу влади зумовлена особливостями форм державного правління більшості сучасних цивілізованих держав, становищем суспільства й станом державно-політичного життя в даний час, а також іншими чинниками. Ми вже не можемо уявити собі правову державу без поділу її влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки. І це незважаючи на повне розуміння того моменту, що державна влада єдина і не може бути поділена. Вирішення звичайно трьох гілок має умовний характер¹. У кожній конкретній державі система поділу влади має своєрідні, неповторні особливості. Її ознаки зумовлюються не винятково характерними рисами тієї чи іншої форми правління, а історичними причинами, національною специфікою, політичними чинниками, навіть випадковими суб'єктивними обставинами².

Будь-яку владу (і насамперед державну) потрібно впорядковувати, організовувати з тієї причини, що будь-яка влада не відчуває власних меж, завжди прагне до необмеженого розширення владного простору, що призводить зрештою до ураження інтересів особи³. Це справедливо як для державної влади в цілому, так і для окремих її гілок, у тому числі й для судової гілки.

Думка про необхідність провести розмежування влади й віднести державні органи до однієї з її гілок залежно від наявних у них прав у найзагальнішому вигляді висловлювалася ще античними мислителями — Платоном, Арістотелем, Полібієм, Ликургом та ін.

Ш. Монтеск'є і Дж. Локка традиційно вважають основоположниками класичного варіанту теорії поділу влади⁴. Найповніше й найпоследовніше ця концепція була викладена Ш. Монтеск'є в роботі «Про дух законів», основним положенням якої є неможливість поєднання всіх гілок влади в руках однієї особи або орга-

¹ Див.: Парсонс Т. Система современных обществ: Пер. с англ. Л. А. Семенова и А. Д. Ковалёва / Под ред. М. С. Ковалёвой. — М.: Аспект Пресс, 1998. — С. 31.

² Див.: Суворов В. Разделение властей: проблемы использования зарубежного опыта // Право и жизнь: Независ. прав. журн. — 1994. — № 5. — С. 108.

³ Див.: Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юрист, 2003. — С. 228.

⁴ Див.: Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение / Под ред. А. И. Кима. — Томск: Томск. гос. ун-т, 1988. — С. 23.

ну. Дж. Локк і Ш. Монтеск'є бачили забезпечення законності й усунення зловживань владою з боку кого-небудь у поділі державної влади на законодавчу, виконавчу й судову гілки. Причому кожна з них, будучи самостійною і стримуючою іншу, повинна здійснювати свої функції за допомогою особливої системи органів і в специфічних формах¹. Цей механізм обмеження одержав назву системи «стримувань і противаг» і практичне втілення в державно-політичній структурі.

Щоправда Ш. Монтеск'є не вважав обов'язковим розглядати питання поділу, рівноваги, незалежності і взаємодії судової гілки влади з законодавчою і виконавчою, а зупинився на поділі повноважень останніх. Тому система стримувань і противаг стосувалася тільки органів законодавчої і виконавчої гілок влади, у відносинах між якими вчений цілком обґрунтовано бачив необхідність повної рівноваги, незалежності й розмежування кожної з них.

Ідея поділу державної влади на три гілки обговорювалася й розроблялася не лише науковцями. Відбулася і швидка реалізація її в основних законах провідних країн Європи й Америки. Найяскравішими прикладами є Конституція США 1787 р. та закони Великої французької революції.

При створенні американської державної системи за підґрунтя було взято схему поділу влади, описану Дж. Локком. Однак протягом нетривалого часу всі владні повноваження сконцентрувалися в законодавчому корпусі. Це стало причиною відмови від моделі поділу влади за Дж. Локком і розробки американської Конституції на підставі вдосконаленої теорії Ш. Монтеск'є, що дозволило запобігти можливості одній людині або групі людей керувати іншими гілками влади. Цьому сприяла й передбачена система стримувань і противаг, яка забезпечує рівномірний поділ владних повноважень між державними органами: були передбачені процедура імпічменту, вето президента та ін. Для розмежування компетенції вищих органів державної влади було потрібно, щоб «повноваження державної влади були розділені й збалансовані між кількома урядовими органами в такий спосіб, щоб жоден з них не міг вийти за межі своїх законних прерогатив,

¹ Див.: Барнашов А. М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. – С. 6.

перебуваючи під ефективним контролем і стримуванням з боку інших»¹.

Поряд з цим необхідно звернути увагу і на історію розвитку української Конституції, та в першу чергу на положення, що передбачали розподіл державної влади. Найбільш детально цей принцип був закріплений у Конституції України 1996 р. Але це не означає, що раніше не було спроб вписати в конституційне законодавство відповідних положень. Спочатку козацькі права і вольності, на сторожі яких, починаючи з XVI століття, пильно стояли січовики, були уконституційовані, головним чином, в їх неписаних звичаях і традиціях (неписані хартії)². Говорити про спробу конституційної регламентації державного ладу України можна з часів гетьмана Івана Мазепи та гетьмана в еміграції Пилипа Орлика³.

Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького (Конституція Пилипа Орлика), укладені Пилипом Орликом у вигляді договору із Військом Запорозьким 5 квітня 1710 р., можна вважати першою європейською конституцією в сучасному її розумінні. У ній сформульовані головні принципи побудови держави, певною мірою закріплено принцип поділу влади⁴. Згідно з положеннями Конституції Пилипа Орлика законодавча влада передавалася Раді, до якої входили полковники зі своєю старшиною, сотники, генеральні радники всіх полків та послы від Нового Війська Запорозького; виконавча влада належала Гетьманові; судова влада була представлена Генеральним Судом, який повинен був розглядати всі правопорушення (і умисні, й випадкові) незалежно від Гетьмана та рішення якого були загальнообов'язкові.

Наступними найбільш значущими історичними фактами у писаній формі існування України як держави є I–IV Універсали

¹ Джефферсон Т. Федералист. Политические эссе: А. Гамильтона, Дж. Мэдисона, Дж. Джей. – М.: Прогресс, 1983. – С. 357.

² Див.: Мироненко О. Духовні джерела оборони менталітетних традицій «козацьких конституцій» // Вісник Конституційного Суду України. – 1999. – № 3. – С. 58.

³ Чехович Т. В. Утвердження принципу поділу влади в конституційній історії України // Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2002. – Вип. 47. – С. 206.

⁴ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Право, 1997. – С. IX.

Української Центральної Ради (1917–1918 рр.), Статут про державний устрій, права і вольности української народної республіки (Конституція УНР 1918 р.), Закони про тимчасовий державний устрій України (1918 р.), Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії (Конституція ЗУНР 1918 р.), та Конституції УРСР. Майже всі вони мали положення, які регулювали судову владу, та можуть характеризувати ступень її самостійності та незалежності.

Так, Третій Універсал Української Центральної Ради (ухвалений 7 (20) листопада 1917 р.) закріпив, що суд в Україні повинен бути справедливим, відповідним духові народу. Генеральне Секретарство судових справ відповідало за приведення «судівництва» до згоди з правними поняттями народу. Враховуючи підпорядкованість Генерального Секретарства судових справ Генеральному Секретаріатові України (правительству), про незалежність судової влади казати важко.

Статут про державний устрій, права і вольности УНР (ухвалений 29 квітня 1918 р. Українською Центральною Радою) поряд з Всенародними Зборами (законодавча влада) та Радою Міністрів (виконавча влада) виокремлює і судову владу, яку очолює Генеральний Суд (вища судова інституція), обраний Всенародними Зборами, що виконує касаційні функції для всіх судів Республіки, судить членів Всенародних Зборів і міністрів. Має закріплення найважливіша ознака судової влади — виключність: «Судова власть в рамках цивільного, кримінального і адміністративного законодавства здійснюється виключно судовими установами»¹. Є прояви такої ознаки судової влади як повнота: «Судових вирішень не можуть змінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади»². Але незалежність судової влади на той час забезпечити не вдалося — вона підпорядковувалась всесильному парламентові.

Закони про тимчасовий державний устрій України Гетьмана П. Скоропадського (прийняті 29 квітня 1918 р.) не сприяли становленню судової влади як рівної гілки влади. Гетьман мав право полегшувати кару, робити загальне прощення вчинених злочинних

¹ Конституції і конституційні акти України. Історія і сучасність. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – С. 57.

² Там само.

подій з скасуванням проти них переслідування і звільнення їх від суду і кари та інше, що порушувало повноту, виключність та самостійність судової влади. Вищим судовим органом був Генеральний Суд України. Генеральний Суддя та всі Генеральні Судді призначалися Гетьманом.

Тимчасова Конституція ЗУНР, в свою чергу, декларувала побудову судової влади за принципом незалежності і передбачала створення Найвищого Суду (закон від 21.11.1918 р.).

Усі чотири Конституції Радянської України, як вважають А Г Слюсаренко та М В Томенко, були документами політичними і розроблялися спершу в ідеологічних відділах ЦК КПРС, внаслідок чого їх з застереженням можна віднести до групи Основних Законів держави¹. Їх тексти були декларативними, в них відсутні такі конституційні інститути, як народний суверенитет, парламентаризм, поділ влади тощо. Конституція УСРР від 14 березня 1919 р. та Конституція УСРР від 15 травня 1929 р. не містять жодного положення не лише про судову владу, а навіть щодо судових органів або порядку судового захисту прав «робітників та селян». Розділ IX Конституції УРСР (прийнята 30 січня 1937 р.) має назву «Суд і прокуратура». Відповідно до нього правосуддя в УРСР здійснювалось Найвищими Судидами УРСР та Молдавської АРСР, обласними судами, судами адміністративних округів, спеціальними судами СРСР та народними. Судді обиралися на п'ять років (народні судді — на три), та відповідно до ст. 111 були незалежними і підкорялися тільки законам. Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. також зазначила, що правосуддя в Українській РСР здійснюється тільки судом, судді і народні засідателі є незалежними і підкоряються тільки законам, але є відповідальними перед виборцями або органами, що їх обрали, звітують перед ними й можуть бути ними відкликані у встановленому законом порядку. Таким чином, в умовах підконтрольності та підзвітності Радам народних депутатів всіх державних органів (і судів також) говорити про наявність судової влади в країні неможливо.

Чинна Конституція України забезпечила баланс інститутів державної влади, розв'язала проблему системи її органів, безпо-

¹ Історія української Конституції / Упоряд. А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К.: Право, 1997. – С. 174.

середньо встановила вихідні положення механізму діяльності законодавчої, виконавчої й судової її гілок. Закріпивши досягнення суспільства на певному етапі його розвитку, Основний Закон України проголосив і програмні положення, що мають неабияке значення для подальшого розвитку її державності¹.

Процес реорганізації системи державних органів в Україні вийшов на новий рівень. Визначено необхідність створення низки нових державних органів, а головним напрямком діяльності стала розробка правової бази для їхнього функціонування, окреслення місця серед державного апарату.

Замість вертикальної ієрархічної системи організації державної влади передбачено горизонтальну, що ґрунтується на її поділі на законодавчу, виконавчу й судову гілки. Істотно змінився статус більшості органів державної влади, передусім їх функції й повноваження. Передбачено необхідну для державності, що розвивається, конституційно правову відповідальність її органів за свою діяльність².

Після тривалого періоду тоталітаризму особливого значення набуває необхідність формування структури, відокремленої від інших гілок влади, що забезпечує організацію, демократизм, об'єктивність діяльності державних органів. Здається, що ця система органів повинна бути досить самостійною й незалежною від законодавчої й виконавчої гілок влади, не входить до системи органів судової влади, але бути підконтрольною громадській думці. Такі відхилення від класичної теорії поділу державної влади виступають елементами системи стримувань і противаг, тобто способу забезпечення взаємодії і зрівноваження гілок влади, вирішення інших проблем.

Система стримувань і противаг в Україні закріплюється в Конституції, законах і становить собою сукупність правових обмежень (заборон, обов'язків, покарань) щодо кожної з гілок державної влади. Якщо порядок і способи обмеження законодавчої й виконавчої гілок чітко окреслені на конституційному рівні, то

¹ Див.: *Тодика Ю. М.* Конституція України: проблеми теорії і практики. – Х.: Факт, 2000. – С. 18–21.

² *Органи державної влади України / За ред. В. Ф. Погорілка.* – К.: ІДП НАНУ, 2002. – С. 5.

правообмежувальні засоби для судової влади поки ще не структуровані. Процесуальне законодавство й гарантії, що закріплюються ним, принципи судочинства, процедура формування судового корпусу й відповідальність суддів — це все ті обмежники, що встановлюються поза судовою владою. Але в рамках останньої вони можуть бути переборені. Тому вкрай важлива наявність незалежних органів, що підтримують рівновагу системи обмеження гілок влади.

О. Ф. Скакун вважає, що суб'єктами системи стримувань і противаг відповідно до Основного Закону України є Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд України і Верховний Суд України. Ця система реалізовується в першу чергу через повноваження вказаних органів, що включає конкретні визначені взаємобмеження¹.

Упровадження в конституційну структуру держави таких інститутів, як Конституційний Суд України, Вища рада юстиції, урахування історичного досвіду України та зарубіжного досвіду функціонування подібних аналогів в інших країнах при приєднанні до загальноприйнятих європейських цінностей повинно дати вагомий результат й забезпечити становлення конституціоналізму в Україні.

¹ Див.: *Скакун О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – С. 100.

О. М. Сахань кандидат соціологічних наук,
доцент кафедри соціології та політології
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Політико-психологічні аспекти конституції Пилипа Орлика

Виникнення і зміст «Пактів й конституцій законів та вільностей Війська Запорозького», що в історичній літературі отримали назву Конституції Пилипа Орлика, пов'язані з об'єктивними та суб'єктивними чинниками, які, з одного боку, відбивають політико-правові, соціально-економічні, духовні та психологічні відносини в українському суспільстві початку XVIII ст., а з іншого — інтереси, сподівання і прагнення автора цього унікального нормативно-правового акта з ключових питань суспільного та державного життя.

Правотворчість пов'язана з правовою культурою та правосвідомістю законодавців, які є одночасно і носіями політичної свідомості, і суб'єктами політичних відносин, оскільки вони відображають свої політико-психологічні установки та політико-психологічні погляди у текстах правових актів чи законів. Сприйняття та розуміння державно-правової дійсності законодавцями повинно бути адекватним розумінню цієї дійсності всіма учасниками суспільних відносин. Ця єдність у розумінні та тлумаченні правових норм та правил поведінки базується на певній системі загальноприйнятих понять, в яких втілено увесь попередній досвід особистості, групи, суспільства в цілому. Тому будь-який

нормативно-правовий акт, якій є вираженням волі держави, спочатку є усвідомленим бажанням суб'єкта політики — певних індивідів чи групи, які перебувають у владі чи навіть в опозиції до неї, і лише потім у процесі правотворчості відбувається інституціоналізація її державою.

Природно, що серед різних аспектів Конституції П. Орлика знайшли своє місце і політико-психологічні, які стали вираженням волі українського народу у XVIII ст. і розкрили особливості зв'язків автора цього юридичного документа із політичними інститутами, системою влади в цілому, його місце у політичному житті даного суспільства, деякі психічні та соціальні якості, менталітет, свідомість, рівень освіти, життєвий досвід тощо.

Тому визначення та аналіз політико-психологічних аспектів Конституції гетьмана П. Орлика дозволять краще зрозуміти зміст викладених ним вперше у світовій історії і ще не знаних до того часу демократичних принципів вільної, незалежної держави, у формі козацької республіки, заснованої на визнанні природного права людини і народу на свободу і самовизначення та вірно оцінити значення цього історичного документа, який в поняттях і термінах тодішнього права обґрунтовує державний устрій України, що сьогодні особливо актуально для нашого суспільства в умовах становлення та розвитку конституціоналізму.

Політико-психологічні аспекти конституції П. Орлика відбивають, у першу чергу, об'єктивні чинники, під впливом яких створювався цей своєрідний маніфест державницької волі всієї української нації. З часів гетьмана Б. Хмельницького у тяжкій боротьбі за волю і права українці здобули собі відносну самостійність. Виборчий лад був основою усього державного ладу в Україні: від гетьмана до найнижчого урядовця по містах і селах, від митрополита, якого обирало духовенство і старшина, і до простого панотця, якого вибирали парафіняне. Уся Україна була поділена на полки, а полки — на сотні і керувалася виборними урядовцями, на чолі яких стояв гетьман, обраний усім народом на раді. У всяких справах гетьман повинен був радитись із генеральною старшиною, яка була його постійною радою.

Козацький керманіч був найстаршим суддею і військовим начальником. Крім воєнної та адміністративної влади він мав силу

над фінансами та право роздавати землю. Найбільший доход у козаків був не з податків, а з торгівлі та з промислів або ремесел. Усі ті гроші йшли у військову казну.

Гетьман видавав реєстр — (одна з перших законодавчих, конституційних форм суспільного визнання козацьких прав) та універсали, що виконували роль своєрідних «конституційних законів» у Козацькій республіці, на яких ґрунтувалася державність Б. Хмельницького, а також його наступників. Саме ці законодавчі акти стали у подальшому основою для появи документу узагальненого типу — Конституції П. Орлика.

Пізніше, після І. Мазепи, московський уряд поступово обмежував і гетьманську владу, і демократичний лад в українському суспільстві, аж доки у 1764 р. Указом цариці Катерини гетьманство на Україні було скасоване¹.

Природно, що молодий, обдарований небуденними здібностями випускник Києво-Могилянської академії Орлик перейнявся вільнолюбством, силою духу свого народу, придбав психологічні риси, що домінували в психокультурі його соціуму, менталітетом, який складався під впливом прогресивних політико-правових традицій Козацької республіки, що дав змогу по-своєму сприймати, усвідомлювати природне суспільно-політичне оточення і самого себе, що, в свою чергу, впливало на зміст і дію законів, які він пізніше створював. На службі у Генеральній Військовій Канцелярії Орлик швидко зробив кар'єру і дуже скоро невсипущою працею та обережним поведженням здобув собі пошану серед людей. У 1700–1706 рр. він перебував на посаді військового канцеляриста, а згодом керуючого справами (регента), у 1707 р. став генеральним писарем в уряді Мазепи.

В той час на початку XVIII ст. в Європі панувала монархічна тиранія, Росією правив Петро I — «молодий, одважний, завзятий Московський цар»², який вів боротьбу із шведським королем Карлом XII та українським козацтвом і запоріжцями на чолі з гетьманом Мазепою. Після перемоги московських військ над шведською армією під Полтавою в 1709 р. Карл XII, а з ним і

¹ Аркас М. М. Історія України-Русі. — К.: Вища школа, 1993. — С. 321–322.

² Там само. — С. 298.

Мазепа із своїм оточенням подалися в далекий шлях до Туреччини. Разом з Мазепою був і генеральний писар, тобто друга після гетьмана посадова особа в Гетьманщині — П. Орлик, який поставив на карту і своє життя, і свою родину, і свій недавно набутий матеріальний достаток. Отже, всі труднощі тяжких часів утечі від переслідування московських військ, мандрівки через безлюдні місцевості степів Правобережжя, переправи через ріку Буг, втрату людей, незадоволення запоріжців, хвороби і голод Орлик переніс поряд із своїм гетьманом та Військом Запорізьким. Але «душа його була і залишилася широкою і чесною, здатною на обмеження та самопожертву»¹.

Шведська поразка під Полтавою мала тяжкі наслідки для України: Росія стала однією з першорядних європейських держав. Між знемощеним Мазепою і запорожцями, що зазнали стільки втрат, не було вже згоди. Слабий і надто підірваний страшними тяжкими подіями останніх часів, він помер 22 серпня (2 вересня) 1709 р. Після смерті Мазепи вірним продовжувачем його задумів (щодо розриву з Москвою і союзу зі Швецією) став П. Орлик, вибраний гетьманом на еміграції 5 квітня 1710 р. Орлик довго вагався. Перейняття гетьманської булави, хоч і в еміграційних умовах, вимагало значних видатків: сама репрезентація, зносини з чужими урядами, дипломатична праця в орієнтальних умовах, серед турків і татар. А наперед треба було знайти порозуміння з козаками і запорожцями, які разом із шведами і поляками (останні прибули найпізніше з Шлезьку) переживали гостру матеріальну скруту в умовах еміграційних злиднів; навіть, щоб якось вижити, козаки почали продавати свою зброю.

Переговори з козаками, в першу чергу запорожцями, почалися одразу ж після смерті Мазепи і до згоди прийшли вже дець навесні 1710 р. Тільки після цього Орлик прийняв остаточне рішення щодо гетьманства². Тут проявився його по-українськи впертий, але гнучкий характер, який формувався все попереднє життя, дипломатичні здібності та чималий досвід талановитого політика

¹ Кравцевич В. Воїни, політики, і... розвідники Деякі сторінки з життя батька та сина Орликів. // Голос України. — 1994. — № 38 (788).

² Див.: Історичні постаті України: Історичні нариси: Збірник / Упоряд. та автор вступ ст. О. В. Болдирев. — Одеса: Маяк, 1993. — С. 344–345.

та розвідника. Під впливом усіх перелічених подій П. Орлик писав латиною і тогочасною українською мовою (щоб весь світ узнав, за що борються козаки, і щоб зміст Конституції дійшов до найширшого загалу) «Конституцію законів та вільностей Війська Запорозького», яка була проголошена 5 квітня 1710 р. в день виборів на козацькій Раді у м. Бендерах. Вступ та 16 статей, з яких складається Конституція П. Орлика, розкривають політичні потреби та інтереси їх автора, прагнення та сподівання екзильного гетьмана, головні риси патріотичного характеру далекоглядного національного лідера та захисника українського народу початку XVIII ст.

Вже з перших рядків цього законодавчого тексту автор проявляє свою принциповість щодо незалежності України від імперської політики «старшого брата», пояснюючи причини, чого Україна розриває відносини з московською державою. У вступі зазначається, що коли український народ визволився з-під польського панування, то він як рівний до рівного прилучився до Московської держави, уклавши з нею угоду, якою мали регулюватися відносини двох самостійних держав. Однак не так склалося як жадалося. Одразу ж по смерті Хмельницького Московська держава виявила свої справжні наміри, намагаючись під різними причинами поневолити вільний козацький народ, «замість удячності й поваги... за незчисленні відваги і воєнну криваву працю хотіло неодмінно перетворити козаків у регулярне військо, міста забрати у свою область, права і вільності поламати. Запорозьке Низове військо викоренити і ймення його навіки заглядати...». П. Орлик зрозумів, що лише могутня і цілком незалежна Україна може бути гарантом стабільності в південно-східній та східній зонах російської експансії. Отже, у вступі до Конституції проявляється психологічний рівень державного типу політичної свідомості П. Орлика, який ґрунтується на позиції, що найважливішими є інтереси держави, і відбивається політико-психологічний аспект політичної свідомості українців, їх наміри, установки, переконання щодо незалежності України.

У ранньому дитинстві Орлик був охрещений матір'ю за православним обрядом. Під час навчання в єзуїтській Віленській академії, а потім у Києво-Могилянській проявляв зацікавлення богословсько-філософськими питаннями, старанно працював

писарем у канцелярії київського митрополита, жив за православними традиціями свого народу і боровся за повернення київській митрополії її автокефальних прав, тобто незалежності від московської патріархії, повернення її в константинопольське підпорядкування. Ці обставини сприяли тому, що у першій статті Конституції Орлик написав про захист православної віри східного обряду, «якою колись відважний козацький народ був просвітлений через хозарських князів від Константинопольського Апостольського престолу» та про обов'язки гетьмана твердо стояти в обороні митрополичого престолу київського.

Але не лише суб'єктивні, а й об'єктивні чинники, такі, як важке становище православної віри й української церкви, що потребували державного захисту й підтримки, стали причиною, щоб новообраний гетьман — автор Конституції написав, що він «...буде зобов'язаний і примушений у законному порядку особливо дбати про те, щоб жодна чужинська релігія не запроваджувалася на нашій Руській батьківщині»¹, що з сучасної точки зору не відповідає нинішнім уявленням про віротерпимість і релігійну толерантність. Але для того часу така категоричність була необхідною, бо єдина для українського козацтва християнська релігія створювала первинні засади громадянськості, почуття спільної причетності до якогось цілого «ми», що породжується єдиним зв'язком між усіма православними і Богом.

Вираженням всезагальної волі українського народу, який постійно перебував під польським або московським ярмом, та проявом національної солідарності, як соціально-психологічного почуття (однієї з інстинктивних форм поведінки, що виявляється найбільш активно під час національно-визвольних рухів, боротьби народу за незалежність, в екстремальних умовах життя суспільства і держави) стала друга стаття Конституції. В ній йдеться про недоторканність і цілісних кордонів, «які визнані за правління Богдана Хмельницького як володіння Гетьмана і Війська Запорозького...» і неподільність України на Правобережну і Лівобе-

¹ История политических и правовых учений: Хрестоматия для юрид. вузов и фак-ов / Сост. и общ. ред. проф., д-р ист. наук Г. Г. Демиденко. — Х.: Факт, 1999. — С. 318.

режну. Гарантом територіальної цілісності та недоторканності кордонів у даній Конституції виступає король шведський¹.

Третя стаття цього закону, що писався за рік до походу Орлика на Україну, стосувався питання про союзницькі відносини з кримською державою, в чому гетьман бачив гарантію спокою і миру для України. Оразу ж після обрання на гетьмана Орлик уклав договір із кримським ханом, і той обіцяв допомогу заради визволення України. Як відомо, союз цей виявився не тривким, бо татари зрадили гетьмана, почавши пустошити край і неволити народ. Але взагалі цей пункт цікавий тим, що українська держава мала намір жити із своїми сусідами не лише в злагоді, але й у приязні: «аби ні в чому приязні й побратимства з Кримською державою не порушували свавільні легковажні люди з нашого боку, які звикли розривати й руйнувати не тільки сусідську згоду та приязнь, але й мирні союзи»².

Політико-психологічний аспект третьої статті базується на інстинкті самозбереження, який спрямовує енергію автора Конституції на пошук спокійного й керованого розумом спілкування із собі подібними, цінування усвідомленої згоди підкорятися правовим нормам, упевненості, що винних обов'язково буде притягнуто до заслуженого покарання. Прагнення до цього внутрішньо властиве кожній людині: «... щоб надалі сусідні землі не пробували зухвалим нападом у спину підкорити собі Україну, а навпаки — самі побоювалися нападу...»³.

У четвертій і п'ятій статтях «Конституції законів та вольностей Війська Запорозького» йдеться про стосунки Запорізької Січі та Московської держави щодо прав на маєтності та промисли низового Запорізького війська. Орлик подбав про спеціальні запорізькі інтереси: Запорізькому низовому війську повертаються давні оселі — Терехтемирів (Трахтемирів) зі шпиталем для постарілих «зубожілих і ранами закалічених козаків», Кодак, Келе-

¹ Угода та конституція Пилипа Орлика // Розбудова держави. — № 5. — 1992. — С. 6.

² Там само. — С. 7.

³ История политических и правовых учений: Хрестоматия для юрид. вузов и фак-ов / Сост. и общ. ред. проф., д-р ист. наук Г. Г. Демиденко. — Х.: Факт, 1999. — С. 319.

берда, Перевалочна і землі над Ворсклою; форти, побудовані Московою на землях, що належали з давніх-давен запорожцям, повинні бути знесені. Отже, Орлику вдалося відшукати в політичному інтересі багатьох людей те спільне, єдине, що об'єднало їх в той час і в тих складних умовах

Обмірковуючи принципово важливе для державного устрою України питання про самодержавство чи республіканський лад (бо ж тоді в Європі існували лише абсолютні або конституційні монархії), автор закону прийшов до висновку, що самодержавство не властиве гетьманському урядуванню. Орлик запропонував (у шостій статті) таку політичну систему державної влади, згідно з якою гетьман не є неподільним розпорядником влади. Його прерогативи обмежені з боку «генеральної ради», склад якої формувалася б із генеральної та полкової старшини, досвідчених радників, по одному козакові з кожного полку, з якими гетьман мав би радитися. І старшина, і рада мають право виступити проти гетьмана, якщо він не шанує прав. Козацька Рада, що являє собою своєрідний козацький парламент, типу поширеної Старшинської ради, збирається тричі на рік (на Різдво, на Великдень і Покрову) на свої сесії.

У міжсесійний період гетьман з усіх важливих питань мусив радитися з генеральною старшиною. У Конституції Орлика чітко простежується непорушність трьох складових чинників правового суспільства, а саме — єдність і взаємодія законодавчої (виборна Генеральна Рада), виконавчої (гетьман, генеральна старшина і обрані представники від кожного полку) і судової влади.

Ця стаття демонструє політичну прозорливість П. Орлика, який випереджав недемократичний і неліберальний дух свого часу, зміг уявити собі майбутню велику Україну і спрямувати свою політичну діяльність на досягнення мети, запропонувавши спосіб організації демократичної держави, здійснення конкретного політичного курсу та встановлення демократичних відносин між усіма політичними суб'єктами.

Влада гетьмана обмежувалася і судовою системою правосуддя. Сам він не має права карати злочинця (сьома стаття), але повинен здати справу в «суд військовий Генеральний», який і судить справи про кривду гетьманові та провини старшини. «Якщо хтось... учинить

злочин, що шкодить Гетьманській честі, виявившись винним через нечестивий умисел або випадково, у такому разі подібних винуватців (злочину) не повинен карати сам Ясновельможний Гетьман із власної ініціативи і помсти, але таке правопорушення... має підлягати розгляду Генерального Суду, який повинен винести рішення... якому кожен мусить підкорятися, як переможений законом»¹.

Восьма стаття цього документа доповнюється етичними, правовими та функціональними обов'язками генеральної старшини, відповідно до яких: приватні гетьманські джури не мають права торкатися до жодних військових справ, а «Генеральна старшина... повинна доповідати Ясновельможному Гетьману про всі публічні справи, що перебувають у її віданні»².

За цими статтями ми бачимо організовану та дисципліновану людину, що встановлює нові правила взаємин між гетьманом і народом, між козацькими керівниками усіх рангів, відповідно до їх посад та функціональних обов'язків. Біографи П. Орлика відмічають, що він був дещо педантичний, надто акуратний, любив логічність вчинків, був принциповим у головному. І всі його можливості як політика та розвідника базувалися лише на силі і привабливості його особистості, на вигадці та комбінаціях його розуму³.

Відмова від традицій самодержавної влади на користь влади демократичній простежується у дев'ятій статі Конституції П. Орлика, де автор пропонує для завідування державним скарбом утворити уряд генерального підскарб'я, а генерального скарбника, «видатного і заслуженого», як і полкових підскарб'їв, обирати, а не призначати. Планувалось чітко розмежування державної казни та особистих фінансів гетьмана.

Всі посполиті урядовці та військові, полковники та сотенні урядники, також повинні обиратися «вільними голосами», і гетьман не має права когось настановляти своєю власною волею (десята стаття).

¹ История политических и правовых учений: Хрестоматия для юрид. вузов и фак-ов / Сост. и общ. ред. проф., д-р ист. наук Г. Г. Демиденко. – Х.: Факт, 1999. – С. 321.

² Там само

³ Підкова І. З., Шуст Р. М. Довідник з історії України. – Т. 1 – 3. – К., 1993–1994.

Таким чином, на місце самовладних тенденцій Мазепи мала прийти ближча співпраця з Військом: обмеження гетьманської влади виборною Генеральною радою, постійною участю в управлінні генеральної старшини та обраних козаків — необхідні компоненти демократії. Обмеження стосувались адміністрації, суду, виборів старшин, фінансів.

Подальші статті мають чітке спрямування на соціальний захист населення. Що спонукало нещодавно заможного «державця» піклуватися про простий люд? Після того як П. Орлик надбав значних маєтків, працюючи у Генеральній Військовій Канцелярії І. Мазепи, його душа не стала сухою і черстою, а ставлення до селян було людське, гуманне. Він не чинив їм утисків, селяни не терпіли від нього утисків і навіть не виконували ніколи громадських повинностей¹. Навіть коли Орлик опинився в еміграції і «важке матеріальне становище мучило його, завдавало чимало клопоту, примушувало його шукати способи розв'язання, звертатися з меморіалами і проханнями до різних європейських урядів, але при цьому він на перший план ставив не самого себе, не свою численну родину, а власне оточення, яке треба було підтримати, — українські справи, що стали справжньою справою його життя», — так писав про П. Орлика в огляді його політичної діяльності Б. Крупицький².

Мабуть ці обставини та спогади про своє напівсирітське дитинство пояснюють піклування гетьмана України (в одинадцятій статті Конституції) про жінок козаків, тих, які або овдовіли, або чоловіки яких перебувають у походах, щоб не притягали їх до всіляких повинностей і податків. А у дванадцятій статті наголошується на необхідності ревізії земельної власності «кому належить згідно з законом, а кому не належить право користуватися правом володіння публічними маєтками» й врегулюванні справ з повинностями, які несли посполиті на всякого роду так званих «державців». Взагалі йшлося про більш справедливий розподіл

¹ Історичні постаті України: Історичні нариси: Збірник / Упоряд. та автор вступ ст. О. В. Болдирев. – Одеса: Маяк, 1993. – С. 339.

² Див.: Кравцевич В. Воїни, політики, і... розвідники Деякі сторінки з життя батька та сина Орликів; Угода та Конституція Пилипа Орлика // Розбудова держави. – 1992. – № 5. – С. 11.

власності й повинностей перед державою між усіма станами суспільства, що є свідченням загальнодемократичного спрямування конституції в соціальних питаннях.

В чотирнадцятій і п'ятнадцятій статтях звернено увагу на соціальні низи — козаків і посполитих. Щоб забезпечити їх від визиску та гніту, гетьман бере їх під свою опіку: щоб «жодні особи військові та їхні, ясновельможного гетьмана, переїжджі слуги не вимагали за приватними ділами, а не військовими, підвід, кормів, напоїв, поклонів та провідників, бо через те городовим розорення, а бідним людям наноситься знищення».

П. Орлик розумів, що українське суспільство, в першу чергу, посполитий люд, несли великі збитки на утримання всіляких військових формувань, тому після закінчення війни за визволення України необхідно провести реформу:

скасується оренди і станції для компанійців та сердюків; Генеральна рада має знайти інші доходи на утримання війська. Людина надзвичайно освічена для свого часу, навіть у європейському масштабі (П. Орлик досконало знав багато європейських мов і всіма ними володів — як на письмі, так і в розмові;

отримав освіту в Києво-Могилянській академії, де навчався у кращих українських професорів; був наділений не абиякими публіцистичними здібностями, красномовством), тринадцятою статтею гетьман підтверджував права і привілеї, в першу чергу, на Магдебурзьке право, колись надані Києву та іншим українським містам.

І, нарешті, у шістнадцятій статті Конституції йдеться про врегулювання торговельних, зокрема, ярмаркових справ, у яких чинилося багато надуживань, здирства тощо, так щоб «нічого зайвого від купців не вимагаючи і людям вірним убогим не чинячи найменшого здирства».

А гетьману, як верховному гаранту прав, «доручаються і всі у Вітчизні нелади для премудрого оправлення, права і вільності військові для непорушного збереження та оборони».

Конституція 1710 р. не увійшла в життя, але має важливе значення, як показник того, в якому напрямі мали йти державні реформи. Статті Конституції П. Орлика передбачали встановлення національного суверенітету і визнання кордонів Української

держави, обґрунтовували національно-державні права українського народу перед європейськими державами, забезпечували демократичні права людини. У ній гармонійно поєднувалися інтереси гетьмана як глави держави, старшини як провідної суспільної верстви і козацтва як надійної військової сили держави. Водночас вона стала маніфестом державницької волі всієї української нації, видатною політико-правовою пам'яткою українського народу, де чітко простежуються політико-психологічні складові української суспільно-політичної думки та культури XVIII ст.

Ю. П. Битяк, директор Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України, член-кореспондент АПрН України

Принципи формування та діяльності апарату управління: історія і сьогодення

Головними цілями державного управління є реалізація функцій і завдань держави, провідниками чого виступають управлінці, представники державного апарату. На державний апарат лягає головне навантаження щодо практичного забезпечення життєдіяльності суспільства і держави у всіх сферах — економічній, соціальній, політичній. Апарат державного управління складають державні службовці, які забезпечують державне управління, а тому державна служба характеризується як управлінська діяльність, як основний її різновид у суспільстві, організованому в державу¹. І це дійсно так, оскільки широкий спектр управлінських відносин і зв'язків, обумовлений вирішенням практичних завдань, здійснюється державним апаратом — державними службовцями. Базові положення державного управління визначають засади організації і функціонування державної служби, впливають на формування її принципів та їх розвиток.

Питання формування та діяльності апарату державного управління набувають особливого значення у періоди державотво-

¹ Див.: *Петришин А. В.* Государственная служба: Историко-теоретические предпосылки. Сравнительно-правовой и логико-понятийный анализ. – Х.: Факт, 1998. – С. 127.

рення, коли необхідно визначити напрямки розвитку державних інституцій, їх функції і повноваження. Свою роль відіграють вони і в державотворчих процесах в Україні, отримуючи закріплення, в першу чергу, в конституційних актах. Першим в Україні з таких актів по-праву вважається Конституція Пилипа Орлика. Вже в ній підкреслювалася корисність державного устрою і порядку для загального блага, коли створюються в державі приватні і громадські ради, щоб вирішити державні справи шляхом обговорення і їх схвалення з боку міністрів і радників. До таких радників мали бути віднесені генеральні старшини, городові полковники та вибрані з кожного полку до Генеральної ради, за згодою гетьмана, генеральні радники із людей заслужених і поважних. Для обоїльної довіри поміж гетьманом і генеральною старшиною, полковниками і генеральним радниками при проведенні таємних і публічних нарад кожен з них, перш ніж приступити до виконання обов'язків своєї посади, особисто мав присягнути на вірність Вітчизні, а також на сумлінне виконання обов'язків своєї посади схваленою публічно присягою відповідної форми.

Генеральні радники, обрані до Генеральної ради у своєму полку публічним голосуванням, наділялися повноваженнями разом з городовим полковником здійснювати нагляд за дотриманням справедливості, брати участь в управлінні, керуючи шляхом надання загальних порад, а також рішуче виступати проти кривд і утисків людей (посполитого люду).

Слід звернути увагу на положення Конституції 1710 року з приводу встановлення певної незалежності, самостійності у вирішенні управлінських питань генеральної старшини від гетьманської влади. Це можна назвати значним кроком у напрямку демократизації управління, оскільки в Російській імперії, до складу якої входила Україна, чиновник був повністю залежним від вищого чиновника, не говорячи вже про царя. Зокрема, в Конституції підкреслювалося, що генеральна старшина, полковники і генеральні радники повинні дотримуватися добрих звичаїв, шанувати високу гідність гетьмана, виявляти послух, але і гетьман, у свою чергу, мусив мати їх не своїми підручними чи слугами. Якщо ж хто з генеральних старшин, полковників, генеральних радників, інших управлінців чи рядових козаків був виявлений у скоєнні

проступку, то гетьман не повинен його карати своєю владою. Така справа — кримінальна чи інша — мала передаватися на розгляд Генерального суду. «І хоч би яке неприхильне, а проте безсторонне рішення він ухвалив, — такому повинен кожен правопорушник підкоритися».

Для матеріального забезпечення Війська Запорозького Конституцією передбачалося збереження «завжди існуючої в його складі» посади генерального підскарб'я, котрий завідував військовою скарбницею, млинами, усіма військовим доходами і повітовими виплатами. При цьому підскарбієм могла бути обрана лише особа заслужена, маєтна і порядна, яка б сумлінно опікувалася військовою скарбницею і доходами, обертала їх на громадські, а не свої потреби. Гетьман також не мав права привласнювати військовий скарб.

Генеральний підскарб'ій підпорядковувався гетьману. У кожному полку обиралися по два підскарб'її, які мали відати полковими і цивільними прибутками і податками, щороку звітувати про свою діяльність. Вони безпосередньо підпорядковувалися генеральному підскарбію і здійснювали нагляд у полках за надходженнями до військової скарбниці прибутків і зборів.

Значна увага в Конституції приділена забезпеченню гетьманом прав козакам, недопущенню надмірних утисків, спустошливих поборів, які призводять до того, що люди покидають обжиті місця і пускаються у чужі краї. У зв'язку з цим урядовці мали відмовитися від виконання панщини та інших приватних робіт силами козаків, примусових робіт, конфіскації тощо. Утиски і грабунки з боку посадовців розглядалися як хабарництво. І тут не можна не процитувати положення Конституції 1710 року, яке мало і має значення для діяльності апарату управління за всіх часів, у тому числі після проголошення Україною незалежності, оскільки прямо пов'язане з корупцією та корупційними діяннями. «Усе те лихо — утиски і грабунок бідного посполитого люду корениться у честолюбстві захланних хабародавців. Не маючи на те прав ані заслуг, а лише ненадли будши жадобою власного зиску, вони заходяться купувати військові і посполиті посади, здобуваючи гетьманську прихильність принадами хабарів, і таким робом допинаються поза вільними виборами проти права і слухності до

найвищих гідностей — полковничої булави й інших посад. Тому суворо постановляємо, щоб ясновельможний гетьман не лакомився на жодні подарунки чи обіцянки і нікому не доручав полковничої булави чи інших військових і посполитих посадах з огляду на особисті стосунки та щоб силоміць на ті посади нікого не нав'язував».

Принципи формування і діяльності апарату управління — поділу влади, законності, вільного голосування (волевиявлення), виборності, гласності, чесності, добропорядності, забезпечення самоврядування та незалежності сіл і міст, забезпечення прав козаків, їх сімей, ремісників, верховенства Конституції, законів (зокрема законів щодо митної справи) тощо проходять через всі положення конституційного акта.

На жаль, ці, як і наші положення Конституції Пилипа Орлика, не знайшли своєї реалізації в державному будівництві та побудові апарату державного управління в Україні, оскільки вона залишалася в складі Російської імперії, безмежна централізація влади в якій не допускала будь-яких демократичних зрушень в управлінській сфері, незважаючи на те, що Петро I запровадив порядок просування по службі залежно від здібностей і особистих заслуг (але лише дворянства), виступав проти принципу родовитості на користь компетентності.

Російський цар уперше регламентує структуру і штати державних установ. Генеральним регламентом 1720 року Петро заснував заради «порядного управління державних своїх справ» належні державні колегії, вводиться на державній службі поділ праці чиновників, визначаються способи заповнення вакансій на службі, правила поведінки службовців і їхньої відповідальності, своєрідної підготовки до служби, вирішення фінансових питань, нагороджень і штрафів. При цьому особлива увага приділяється супроводові справ документуванням і визначенню осіб, відповідальних за оборот документів.

Відома петровська Табель про ранги 1722 року проіснувала в Росії практично до листопада 1917 року. Вона привела в систему й уніфікувала всі чини державної служби на всіх трьох поприщах: сухопутному, військово-морському і цивільному. Табель зобов'язувала усіх служити і визначила службу єдиним

джерелом одержання відповідного рангу і подальшого підвищення по службі.

Ранги цивільної служби від колезького реєстратора до канцлера прирівнювалися до відповідних морських і сухопутних чинів. Градаціям службовців по рангах надавалося настільки важливе значення, що вона переносилася на членів їхніх родин: дружин, синів, дочок. Власне сам термін «чиновник» одержав поширення з Табелі про ранги й означає, службовця, що має чин. В наступні роки була видана досить значна кількість нормативно-правових документів з питань державно-службових відносин, що відображали потреби функціонування даного складного інституту.

Державна служба в той період таким же чином організується і на території України.

У цей же час та в подальшому формується цілий ряд негативних традицій російського чиновництва. Мова йде про беззаконня з боку чиновників, антидемократичний характер, що виражається зокрема у відсутності об'єктивних механізмів підбору і розстановки кадрів, різкому розмежуванні чиновників на ранги, закритості системи, в оплаті праці та привілеїв службовців та ін.

Одним з перших актів радянської влади, як відомо, був Декрет «Про винищення станів і цивільних чинів» від 11 листопада 1917 року, видання якого було викликано цілою низкою причин, але головною була ідея зламати буржуазний державний апарат і скасувати чиновництво як таке. Однак незабаром під тиском реальностей система посад і чинів була замінена партійно-державною номенклатурою, що проіснувала весь радянський період.

Головною особливістю номенклатури порівняно з інститутом державної служби в європейській країнах є принципова відсутність правового регулювання даної сфери суспільних відносин¹. При призначенні на будь-яку посаду від претендента вимагалася насамперед вірність КІРС, перед якою він ніс відповідальність.

За таких умов протягом існування радянської влади не міг бути прийнятий закон про державну службу, а про існування даного інституту в науковому плані згадали тільки наприкінці 50-х років минулого століття. З іншого боку, не могло не регулюватися

¹ Див.: *Восленский М. С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. – М.: Советская Россия, 1996. – С. 12–14.

проходження державної служби в Збройних Силах, в органах внутрішніх справ та ін. Деякі державно-службові відносини регулювалися республіканськими конституціями, окремими законами про ради міністрів, про місцеві ради народних депутатів, в урядових постановах з питань комплектування і компетенції державного апарату. Діяли Тимчасові правила про роботу в держстановах і на підприємствах, затверджені Декретом Ради Народних Комісарів 21 грудня 1922 року. Окремими указами вводилися класні чини, ранги і спеціальні звання в деяких сферах, наприклад, в органах прокуратури.

У сфері народного господарства службові відносини регламентувалися Єдиною номенклатурою посад, Положенням про дисциплінарну відповідальність у порядку підпорядкування тощо.

У науковій літературі починаючи з 20-х років ХХ століття принципів формування і діяльності апарату державних органів торкалися А. І. Єлістратов, О. Ф. Євтихiev, В. Л. Кобалевський, І. І. Євтихiev. Без сумніву, А. І. Єлістратов — найбільш відомий серед названих учений-адміністративіст, послідовний прихильник розгляду адміністративного права як такого, що «має на меті впорядкувати відносини між людьми в галузі державного управління», а наука адміністративного права, на його погляд, може бути визначена «як вчення про правовідносини в галузі державного управління»¹. Серед важливих сфер державного управління А. І. Єлістратов розглядав державну службу як інститут адміністративного права, а правовідносини між посадовими особами державних органів «правлячою владою» і громадянами, на його думку, «є основними в адміністративно-правовій дійсності». У вивченні пов'язаних з владним характером держави особливостей «правових відносин правлячої влади з тими, ким управляють, і полягає головне призначення науки адміністративного права», — наголошував вчений².

¹ *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. – М., 1917. – С. 1–9.

² *Елистратов А. И.* Очерк административного права. – М.: Гос. издательство, 1922. – С. 36. Про внесок А. І. Єлістратова в розвиток науки адміністративного права та проблем державної служби свідчать і інші його роботи: *Елистратов А. И.* Административное право. – М., 1911; *Він же.* Административное право. – М., 1929; *Він же.* Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права. – М., 1916.

Слід сказати про внесок у розвиток адміністративного права та адміністративно-правової науки, в тому числі щодо інституту державної служби, вчених України, зокрема Інституту народного господарства Харкова (Харківський юридичний інститут — нині Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого) О. Ф. Євтіхєва та В. Л. Кобалєвського.

У післявоєнний період питання державної служби розглядалися в науковій та навчальній літературі з теорії управління, теорії держави та права, адміністративного та державного права поряд з іншими проблемами. Деяких аспектів державної служби торкалися й інші галузеві науки (кримінальне право, трудове право). Слід зазначити, що в аналізі питань державної служби в 60-70-і роки великим був внесок В. М. Манохіна, а в Україні І. М. Пахомова. В. М. Манохін писав, що державна служба є однією із сторін (частин) діяльності держави по організації і правовому регулюванню особового складу державних органів та інших державних організацій, а також охоплює саму діяльність цього особового складу — державних службовців з практичного і безпосереднього здійснення завдань і функцій держави¹. І. М. Пахомов робив висновок, що «державна служба є заснована на законі і оплачувана діяльність службового персоналу державних органів, яка полягає у практичній реалізації державно-владних повноважень у різних сферах суспільного життя»². Традиційно при визначенні поняття державної служби інші автори, звичайно, різною мірою, враховували ці положення.

З проголошенням колишніми республіками СРСР незалежності в них, як і в Україні, ведуться активні дослідження проблематики державної служби у філософському, соціальному, правовому, політичному, моральному (етичному) аспектах.

Правові засади сучасної організації державної служби закріплені в Конституції України, що цілком відповідає світовим та європейським стандартам. У Загальній декларації прав людини (1978 р.), Міжнародному пакті про громадянські і політичні пра-

¹ Див.: Манохин В. М. Советская государственная служба. — М.: Юрид. лит., 1966. — С. 5—14.

² Пахомов І. М. Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР. — К., 1971. — С. 8.

ва (1966 р.) право рівного доступу громадян до державної служби, зв'язаність державної влади правом і законом, демократичні принципи заміщення посад державної служби, відмежування державної служби від інших видів службової діяльності розглядаються як важливі політико-юридичні цінності, що лежать в основі громадянського суспільства і правової держави. Право на державну службу належить до основних прав людини, є важливою складовою залучення громадян до участі в управлінні державними справами.

Принципи державної служби впливають із конституційних принципів організації і функціонування державної влади в Україні, перш за все, народовладдя, поділу влади та її єдності, суверенності державної влади, пріоритету прав і свобод людини, взаємної відповідальності держави і людини, виборності органів державної влади та ін. Ряд конституційних принципів мають пряме відношення до державної служби і можуть розглядатися як принципи державної служби. Зокрема, це верховенство права, законність, демократизм, рівність прав громадян, гласність, служіння народів України. Ці ідеї безумовно є вихідними не лише для інституту державної служби, а для всіх сфер і галузей державної і суспільної діяльності.

Найбільш розповсюдженою класифікацією принципів державної служби є їх поділ на загальні (загальноконституційні, конституційні), організаційні (структурно-організаційні), функціональні (функціонування, діяльності).

Безумовно, будь-яка класифікація принципів має певною мірою умовний характер. Так, принципи верховенства права, законності можна віднести, наприклад, і до загальних, і до функціональних принципів. Їх об'єднує єдина мета — упорядкування правового регулювання державно-службових відносин, що забезпечувало б досягнення конституційних ідей щодо пріоритету прав і свобод людини, розвитку і функціонування держави як демократичної, правової. Тому, якщо теоретичне, емпіричне значення розмежування принципів на окремі групи важливе для їх вивчення як ізольовано, так і у взаємодії для забезпечення ефективної реалізації, то їх законодавче визначення і закріплення слугує регулюванню багатоаспектних управлінських, державно-службових відносин, оскільки дотримання одних принципів сприяє реаліза-

ції інших, застосування одних принципів урівноважується застосуванням інших. Принцип пріоритету прав людини має досить абстрактний характер, але він визначає головну роль державної служби, а водночас урівноважується такими принципами, як верховенство права, законність, соціальна справедливість. Пріоритетність прав однієї особи не може забезпечуватися за рахунок порушення прав інших осіб. Це можна сказати і про взаємозв'язок інших принципів державної служби.

Якщо виходити з прагматичної, практичної точки зору, то, на погляд автора, в новому Законі України про державну службу доцільно закріпити таку систему принципів державної служби: служіння народові України, верховенство права, законність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, демократизм, гласність, рівний доступ до державної служби, соціальна справедливість, професіоналізм, компетентність, гуманізм (етичність), персональна відповідальність за виконання службових обов'язків і дотримання дисципліни, стабільність державної служби, політична нейтральність, поєднання державних і регіональних інтересів, дотримання прав і законних інтересів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, ініціативності, чесність. Наведена система принципів державної служби безумовно не може розглядатися як ідеальна. Головне, що вона підкреслює, — це спрямованість державної служби на забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина, досягнення цілей і розв'язання завдань і функцій держави, регіонів і місць шляхом укомплектування державних органів, органів місцевого самоврядування та їх апарату ініціативними, чесними, високопрофесійними кадрами.

Г. В. Чапала, кандидат юридичних наук, вчений секретар НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом: принципи організації та механізми здійснення влади

Дослідження феномена публічної влади, зважаючи передовсім на багатofакторність соціального розвитку, поряд із багатоаспектністю виявляє істотну мінливість історичних форм цього явища. У цьому контексті, з метою всебічного аналізу влади в суспільстві, продуктивним здається вивчення форм прояву владного потенціалу на прикладі організації самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом.

Серед науковців, які займалися цією тематикою, необхідно виділити таких вчених, як А. К. Дживелегов, Т. Д. Гошко, М. Кобилецький, А. В. Куза, Т. О. Матвеева, В. В. Стоклицька-Терешкович та інші.

Їх роботи здебільшого мають історичний ракурс, водночас потребують вирішення й інші питання, серед яких характер внутрішніх умов, що приводили в дію механізм інституціоналізації управління містом, критерії збалансування самоврядного потенціалу місцевих колективів з відповідними проявами інших суспільних тенденцій, зокрема тенденції до концентрації публічно-владних повноважень на рівні державної організації, нарешті питання про роль і значення магдебурзького права в контексті відповідних процесів.

Хоча місто, як власне будь-яке соціальне явище, еволюціонувало, однак його сутність — центр суспільних зв'язків, що організує і забезпечує життєдіяльність різних соціумів, які утворюють певну систему, — залишалась незмінною, виявляючись в усіх історичних формах. Змінювався лише характер і набір цих зв'язків. Якщо на початковому етапі міста являли собою общинні центри, то подальший їх розвиток відбувався по лінії множення їх конкретних функціональних властивостей¹.

Закономірна у цьому відношенні неоднозначність підходу різних авторів щодо визначення функціональних характеристик інституту соціальної взаємодії, що аналізується. Так О. К. Дживелегов найсуттєвішою ознакою міста вважав ринок — місто виникає там, де здійснюється вільна торгівля². О. Л. Баженов до містоутворюючих факторів додає ремесло³, ще більшу кількість ознак зазначає А. В. Куза — на його думку, місто, будучи центром ремесла і торгівлі, одночасно є адміністративно-господарським центром певної території, осередком культурного розвитку⁴. Невпинний розвиток міської організації обумовлює те, що в останніх дослідженнях місто характеризується вже як складний суспільно-правовий та економіко-політичний організм, який охоплює комплекс відповідних процесів, впливає на політичне, економічне та духовне життя народу⁵.

Незважаючи на динамізм й історичну мінливість функцій міста, у визначенні його соціальної сутності найбільш продуктив-

¹ Див.: Становление и развитие раннеклассовых обществ: город и государство / Под ред. Г. Л. Курбатова, Э. Д. Фролова, И. Я. Фроянова. — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1986. — С. 220–221.

² Див.: Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе. — СПб.: Тип. Акц. общ. Брокгауз — Ефронъ, 1902. — С. 19.

³ Див.: Баженов О. Л. Вплив торгівлі на формування міст в середньому Подністрові (IX–XIII ст.) / Давня і середньовічна історія України (історико-археологічний збірник). — Кам'янець-Подільський: Інформаційно-видавничий центр Кам'янець-Подільського держ. пед. унів-ту, 2000. — С. 250.

⁴ Див.: Куза А. В. Малые города Древней Руси. — М.: Наука, 1989. — С. 164.

⁵ Див.: Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: Монографія. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. — С. 8.

ним є саме функціональний підхід. Міста виникають у певній соціально-демографічній ситуації, коли організація суспільства ускладнюється настільки, що подальша його життєдіяльність без координуючих центрів стає неможливою. Саме у насиченому соціальними зв'язками середовищі відбувається кристалізація міст, що є згустками цих зв'язків. Таким чином, місто є життєво-необхідною формою координації суспільних відносин, що не могли бути врегульованими в межах попередніх інституційних форм, які виникають наприкінці існування родоплемінного ладу. Що ж до таких ознак, як густота населення і забудови, наявність оборонних споруд, місцерозташування, то у літературі справедливо зазначається, що всі вони були похідними від функцій, яких набувало місто¹.

Специфіка означених зв'язків обумовлює особливий характер форм їх зовнішньої організації. Ускладнення структури суспільства внаслідок посилення його неоднорідності, що на попередніх етапах розвитку призводило до виникнення протиріч між інтересами окремих соціальних груп, на новому етапі проявляється ще наочніше через втілення відповідних інтересів вже у повноцінних інституціоналізованих формах. Історично, з моменту своєї появи, європейське місто одночасно перебуває в епіцентрі амбіцій декількох суспільних сил. З одного боку, міський сеньйор — власник території, на якій розташовується місто, що докладає зусиль для його утворення на власній території і протегує в подальшому його розвитку, отримуючи з цього доходи у вигляді мита, повинностей. З іншого — колектив мешканців міста, що в процесі ремісничої, торгової й інших видів діяльності набуває ознак інтегрованої соціальної спільності. Між жителями міста, яких об'єднують спільні інтереси, поступово складаються зв'язки, виникає усвідомлення єдності міського цілого. Триває у часі й процес становлення централізованої державної влади. На цьому етапі її первісні ознаки переважно представлені одноособовою владою королів. Останні відносно міста можуть виступати як у ролі міського сеньйора — якщо землі, на яких закладається місто, є власністю короля, так і третьою стороною щодо відносин між іншими

¹ Становление и развитие раннеклассовых обществ: город и государство. — Л., 1986. — С. 215–217.

сеньйорами і міськими громадами. Саме у багатовекторній взаємодії цих трьох сил відбувається подальший розвиток і оформлення міської організації і державності.

Універсальний характер внутрішніх умов, що приводили в дію механізм емансипації міст, виявляється вже на етапі поширення середньовічних міських комун — розвиток економічного потенціалу населення міста спричиняв до виникнення перших у середньовіччі інституціоналізованих форм взаємодії міських жителів, що територіально відповідали локалізації торгових шляхів. Спочатку позбавляються залежності італійські громади, за ними південно-французькі міста, після чого рух прямує у Фландрію і північну Францію, звідти йде до Англії й поширюється по всій Західній Європі. Комуна являє собою асоціацію міських жителів, що пов'язані угодою про взаємодопомогу і користуються деякими свободами, зокрема правом на самоврядування і колективний захист власних привілеїв, за умов виконання певних обов'язків перед сеньйором. Будучи спочатку добровільною асоціацією знатних родин тимчасового характеру, у процесі зростання потенціалу міст територіальна громада починає обстоювати особисту свободу, майнові права й виборне самоврядування, закріплюючи ці свободи у договорі з єпископом чи місцевим феодалом. Комуна переростає рамки добровільної асоціації, вона юридизується, конститується в систему складних суспільних відносин. Отримуючи власну хартію (статут) і власний адміністративний корпус, комуна, за сучасною термінологією, стає ядром міської політичної системи, її істеблішментом¹.

Прояв самоврядного потенціалу місцевого колективу вже на цьому етапі стикається з необхідністю його збалансування з відповідними проявами інших суспільних тенденцій, зокрема тенденції до концентрації публічно-владних повноважень на рівні більш масштабної суспільної організації — держави. Заступництво за комуни (зокрема у формі хартій) свого часу стає ефективним засобом посилення королівської влади. Очевидність того, що звільнення з-під влади сеньйора дає можливість переходу до безпосереднього підпорядкування королю, обумовлює прагнення

¹ Институты самоуправления: историко-правовое исследование / В. Г. Графский, Н. Н. Ефремова, В. И. Карпец и др. — М.: Наука, 1995. — С. 66–67.

останнього, щоб кожна нова комуна отримувала санкцію від нього. Спочатку в цьому не було жодної потреби — комуна фондував сеньйор, а не король, і якщо короля просили поставити свою печатку, то лише для міцності договору, а не з принципової необхідності. Але поступово прохання щодо королівської санкції стає звичайним, і з кінця XII ст. король вже один користується монополією затверджувати комунальну хартію. Як зазначає О. К. Дживелегов, вигода подібного стану речей для королівської влади очевидна — це новий, створений обставинами прояв минулої централізаторської тенденції¹. Прагнучи обмежити самовладдя крупних феодалів, королі підтримували комунальний рух, зокрема у Лані, Нуайоні, Бове, Комп'єні, Реймсі, Суассоні, Ам'єні, Турні та інших середньовічних французьких містах, неодноразово даруючи й схвалюючи там комунальні хартії. Так само мотивом зацікавленості королівської влади у підриві сепаратизму крупних феодалів пояснюється її доброзичливе ставлення до федерацій сільських комун².

Але уявлення, ніби зазначені успіхи централізованої влади обумовлені лише прагматичними прагненнями королів, їх вигідним політичним становищем на певному історичному етапі, є занадто спрощеним. Посиленню централізаторської тенденції значно сприяли недоліки міської адміністрації, зловживання і безлад у галузі міських фінансів. Протиріччя між маєтним купецтвом і ремісниками призводило у вільних містах до відкритої боротьби за участь в управлінні містом. Отже, протиріччя, характерні для класового суспільства, руйнували міську демократію зсередини. Очевидно, що подолати такі суперечності за допомогою внутрішніх ресурсів міська організація була не здатна, через що поява більш ефективної у цьому відношенні державної влади була цілком закономірною. Як зазначає О. К. Дживелегов, політична свобода середньовічних міст була можливою лише завдяки безсиллю держави, засобів якої не вистачало на багатоманітні

¹ Див.: Дживелегов А. К. Средневековые города в Западной Европе. — С. 37.

² Див.: Стоклицкая-Терешкович В. В. Основные проблемы истории средневекового города X–XV вв. — М.: Изд-во социально-экономич. лит-ры, 1960. — С. 127.

потреби управління; ось чому в країні, де центральна влада була споконвічно сильною, — в Англії політичної свободи міста не знали. В міру того, як держава міцнішала, політична незалежність міст розхитувалась і під впливом послідовної централізаторської тенденції була остаточно зведена нанівець. Водночас, як пише автор, містам, тобто співтовариствам мешканців, утвореним переважно задля економічної діяльності, на певному етапі стає не під силу нести значно ускладнені з плином часу адміністративні, воєнні, судові й інші турботи; на елементарні неекономічні запити епохи виникнення міст муніципальних засобів ще вистачало, проте згодом економічна діяльність стала поглинати усю енергію городян, і вони охоче позбувалися політичного й адміністративного тягаря, що призводив лише до непорозумінь між різними класами, партіями й не мав жодних позитивних наслідків¹.

Подібним чином розвивалась і інша категорія міст — «нові міста» й наближені до них «міста буржуазії» — *villes de bourgeoisie*. Поряд із тенденцією до централізації складних управлінських функцій, проявляється і інша — сеньйори і королі, яким вдалось зберегти за собою верховні права, водночас розуміли, що позбавлення міста будь-яких привілеїв означатиме приречення їх на занепад, перетворення на занедбані містечка. Економічний розвиток середньовічного міста вимагав певної міри свободи, ця свобода втілюється у залишенні за містом прерогатив з вирішення певного кола питань. Як наслідок, вже на цьому етапі очевидно є закономірність процесу формування різних рівнів публічної влади, кожен з яких життєво необхідний у забезпеченні функціонування суспільного організму. Зважаючи на це, досить обмеженими виглядають спроби окремих дослідників проблематики місцевого самоврядування стверджувати, ніби міські громади отримують своє право на існування не від держави, оскільки виникають до неї, або ж, навпаки, зауваження, ніби усіма своїми вільностями місцеве самоврядування зобов'язане державі. Інституціональне закріплення двох важливих форм організації суспільства — держави і місцевого самоврядування має синхронний, взаємообумовлений характер. Формування державності і зарод-

¹ Див.: *Дживелегов А. К.* Средневековые города в Западной Европе. — С. 61.

ження міст — двоєдиний процес, коріння якого сягає найдавніших епох суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку. Цілком обгрунтовано окремі автори зазначають, що припущення не одночасного зв'язку цих історичних явищ, а послідовного (ніби спочатку з'явилась держава, а потім міста) — є методологічно невірним¹.

Важливим етапом процесу становлення організації міських жителів як зовнішньо оформленої системи суспільної регуляції стає формування середньовічного міського права. Саме специфічність втілення окремих прав і привілеїв у звід міського права й перетворює поселення на місто, — ні імунітет, ні стіни, ні ринок, ні укриття, а міське право, що є поєднанням юридичних наслідків кожної з цих умов, утворює місто². Питання про роль і значення магдебурзького права, яке упродовж століть визначало статус багатьох європейських міст, було й залишається предметом досліджень і дискусій. Історики кожної доби оцінювали його по-різному, засновуючись на певних політичних і філософських переконаннях.

Магдебурзьке право (*Jus Theutonicum Magdeburgense*) у переважній частині сучасних досліджень визначається як середньовічне міське право, за яким міста частково звільнялись від центральної адміністрації (королівські) або влади феодала (приватні) та створювали органи місцевого самоврядування, що було започатковане привілеями 1188 р., отриманими німецьким містом Магдебургом від архієпископа — власника міста. Інколи зазначається, що врядування середньовічних міст на підставі магдебурзького права було першою історичною формою місцевого самоврядування³. Проте дослідження специфіки місцевого самоврядування у загальному контексті розвитку самоврядних засад суспільної регуляції дозволяє відійти від захоплення терміном «міське» й зробити акцент на ознаках, що конституюють власне феномен самоврядування. У цьому випадку аналіз конкретних історичних

¹ Див.: *Толочко П. П.* Древнерусский феодальный город. — К.: Наукова думка, 1989. — С. 19.

² Див.: *Дживелегов А. К.* Средневековые города в Западной Европе. — С. 27.

³ Див.: *Ткачук А., Аграновф Р., Браун Т.* Міське самоврядування: світовий та український досвід. — К.: Заповіт, 1997. — С. 9.

форм прояву моделі організації влади, побудованої згідно з нормами магдебурзького права, дозволяє констатувати, що як «самоврядування» цей тип управління може бути охарактеризований досить умовно.

Одним з найвпливовіших збірників правових норм, що аналізуються, був «Sachsenspiegel», у латинському варіанті «Speculum Saxorum» («Саксонське Дзеркало») Ейке фон Репкова, створений між 1225 і 1235 р. Одразу після своєї появи «Саксонське Дзеркало» набуло чималого поширення й авторитету в правових питаннях, як наслідок, починається значне поширення його екземплярів. Положення «Саксонського Дзеркала» дедалі частіше використовують судді та посадові особи, воно стає зразком для укладання нових правових книг у різних регіонах Німеччини. Так, магдебурзьким перекладом 1265–1275 рр. «Саксонського Дзеркала» на верхньонімецький діалект користувались укладачі «Аугсбурзького саксонського дзеркала» (1265–1276 рр.), «Німецького дзеркала» (1274–1275 рр.), «Імператорської книги із земського та ленного права» (1277 р.), яка у XVII ст. отримала назву «Швабське дзеркало». Окремі положення «Саксонського Дзеркала» вже у XIII ст. стали складовою частиною правових книг Магдебурга, в тому числі й найвідомішої з них «Das sachsische Weichbildvulgata», досить популярної на півдні та південному сході Європи¹. Характерному для середньовічного світогляду переконанню щодо ієрархічності світу, суспільства і права повною мірою відповідає проведення цієї ідеї в «Саксонському Дзеркалі». Право закріплює соціальну ієрархію: духовенства різних рангів; форм монархічної державності; релігій, територій, міст і т. ін., але в першу чергу — станів, соціальних груп і осіб. Політичні права належать лише феодалам, а обсяг цих прав залежить лише від рангу цього феодала. Ієрархія станових, групових й індивідуальних соціально-правових статусів визначає усе правове життя суспільства, «міру честі» кожної соціальної групи й окремої особи².

¹ Див.: Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). – Львів: Афіша, 2002. – С. 85.

² Див.: Саксонское зеркало. Памятник, комментарии, исследования. – М.: Наука, 1985. – С. 252.

У кожній державі, у кожному конкретному місті форми місцевого устрою за магдебурзьким правом мали свої особливості, які проявлялись насамперед у привілеях на надання магдебурзького права. Тому, як вказується в літературі, слід вести мову про самоврядування кожного міста зокрема і лише в цьому контексті — про міське самоврядування загалом¹. Водночас очевидно, що в основі відповідних процесів лежали єдині «глибинні» фактори розвитку суспільства на певному історичному етапі.

Так, на зразок багатьох європейських міст, що діяли на основі магдебурзького права, була побудована система управління міста Львова. Міське самоврядування очолювалось міською радою, до складу якої входили радники та бургомістр. Але вже невдовзі після утворення представництво цими структурами інтересів місцевої громади викликає значні сумніви. Фактично утворюється довічна закрита колегія радників. Радниками в основному були представники відомих львівських родин Замерштайнів, Лінднеровичів, Тушкових та ін. Останнє призводить до захоплення влади міською олігархією і великих фінансових та інших зловживань². В такому випадку важко вести мову про самоврядування навіть окремого стану міських жителів, адже радники, будучи обраними довічно, фактично створювали самодостатню інституцію. Утворена для репрезентації інтересів простих жителів міста колегія «40 мужів», до складу якої входили по 20 дрібних купців і ремісників, мала перед міською радою лише право надання пропозицій. Відповідав ситуації і орган, призначений для здійснення судових функцій, — «лава», до складу якого входили обрані міською радою довічно радники³. Загалом, не лише у структурі судової влади, але і в процедурі судочинства знаходили прояв усі основні принципи феодальної системи цього часу. Судовий процес, як його відображено в усіх деталях у «Саксонському Дзер-

¹ Див.: Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI – початок XVII ст.). – С. 9.

² Див.: Кобилецький М. Апарат управління міста Львова за магдебурзьким правом // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – № 7. – С. 118.

³ Див.: Кобилецький М. Апарат управління міста Львова за магдебурзьким правом // Підприємництво, господарство і право. – С. 118–119.

калі», й пов'язані з ним питання підсудності, система доказів, порядок винесення й оскарження рішень були наскрізь пронизані становістю, формальною нерівністю, казуїстичністю, строгим формалізмом, партикуляризмом і територіальною замкнутістю¹.

Впливовою посадовою особою міської адміністрації був вїйт, що подекуди призначався князем довічно, а іноді з правом передачі посади у спадщину. Виконуючи обов'язки голови виконавчої та судової влади у місті, зокрема в Києві, вїйт обирався міщанами на конкурсній основі але з наступним затвердженням однієї з чотирьох кандидатур польським королем, гетьманом, російським царем довічно². На відміну від Києва та Львова, де вїйта обирали радники, в іншому українському місті — Дрогобичі вїйта призначав король або староста, причому вїйтівство могло передаватись у власність, успадковуватись та продаватись³. Члени міської ради обирались жителями Дрогобича щорічно, шляхом подачі старості або іншому представнику короля списку прізвищ десяти кандидатів, п'ять з яких були минулорічними радниками. Із цих десяти кандидатів королівський староста призначав лише п'ять нових радників. При цьому в результаті поступового обмеження виборчих прав жителів міста, з боку королівського старости їх вплив на міську раду фактично стає ще меншим, ніж у Львові. Загалом у XVI ст. в Україні відбувається традиційний свого часу практично для усієї Європи процес олігархізації місцевої влади⁴.

Окрім українських міст, магдебурзького права набувають і українські села, де на відміну від міського вїйта керівником (до того ж за умов відсутності Ради — одноособовим) стає солтис, що має виконувати адміністративні, поліцейські та судові функції. Магдебурзьке право надавалось шляхом купівлі-продажу або дарування — в останньому випадку село передавалось третій

¹ Див.: Саксонское зеркало. Памятник, комментарии, исследования. — С. 214.

² Див.: Матвеева Т. О. Самоврядування в Києві за магдебурзьким правом // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. — 2000. — Вип. 42. — С. 5.

³ Див.: Кобилецький М. Магдебурзьке право у Дрогобичі // Підприємництво, господарство і право. — 2002. — № 2. — С. 72.

⁴ Див.: Гошко Т. Д. Нариси з історії магдебурзького права в Україні (XVI — початок XVII ст.). — С. 160.

особі як винагорода за військову чи урядову службу. Набуте шляхом купівлі-продажу або дарування солтиство ставало власністю у повному обсязі, і солтис міг розпоряджатись належним йому майном як за життя, так і після смерті — спадковий характер солтиства підтверджувався в усіх привілеях¹.

Зазначені обставини позбавляють достатнього ґрунту спроби характеризувати управління за магдебурзьким правом як історично першої форми місцевого самоврядування. Поряд із тим, що ознаки територіального самоврядування трансформуються й виявляються на різних, навіть найдавніших етапах суспільного розвитку, самі засади організації феодального суспільства дозволяють лише обмежені форми реалізації самоврядного потенціалу.

Отже, інституційне закріплення двох важливих форм організації суспільства — держави і місцевого самоврядування має синхронний, взаємообумовлений характер. Формування державності і зародження міст — двоєдиний процес, коріння якого сягає ще найдавніших епох суспільно-політичного й соціально-економічного розвитку. В основі відповідних процесів — необхідність упорядкування двох рівнів суспільних відносин, один з яких був максимально наближений до інтересів місцевого колективу, інший — навпаки, мав сконцентрувати більш загальні суспільні потреби. Подолати суперечності, характерні для будь-якого класового суспільства, за допомогою внутрішніх ресурсів міська організація була не здатна, через що більш ефективна у цьому відношенні державна влада мала беззаперечні перспективи інституціонального розвитку. Водночас прояв самоврядного потенціалу місцевих колективів вже на ранніх етапах свого розвитку стикався з необхідністю його збалансування з відповідними проявами інших суспільних тенденцій, зокрема тенденції до концентрації публічно-владних повноважень на рівні більш масштабної суспільної організації — держави.

¹ Див.: Кобилецький М. Магдебурзьке право у селах Галичини // Право України. — 2003. — № 8. — С. 120–121.

А. І. Козаченко, кандидат юридичних наук,
доцент Полтавського факультету Національної
юридичної академії України імені Ярослава
Мудрого

Державно – правове становище України на кінець XVII – початок XVIII ст.

Питання кваліфікації статусу України-Гетьманщини залишається актуальним, адже він не був врегульований юридично і розглядався сучасниками виключно у політичній площині, що зумовило різні точки зору з цієї проблеми в історико-правовій науці¹. Встановити правове становище України на кінець XVII — початок XVIII ст. можливо на основі україно-російських та російсько-польських угод, фактично існуючих україно-російських зв'язків і, зокрема, вивчаючи інститут гетьмана — глави держави та основного носія державного суверенітету. У цьому полягає мета даного дослідження.

Україно-російські угоди або договірні статті другої половини XVII ст. науковці розглядають як своєрідні конституційні акти, джерела державного права України², котрі на основі козацьких правових звичаїв врегульовували відносини між Україною та

¹ Див.: *Усенко І. Б.* Автономія України XVII–XVIII ст. // *Юридична енциклопедія*. – К., 1998. – Т. 1. – С. 25.

² Див.: *Мироненко О.* Еволюція вітчизняного конституціоналізму «від Богдана до Івана» (1648–1687) // *Вісник Академії правових наук України*. – 1999. – № 3 (18). – С. 50–51; *Чехович В.* Джерела права України – Гетьманщини // *МЄЕ*. – К., 1996. – С. 183.

Росією, а також юридичним чином закріплювали «права і вільності» козаків, військово-адміністративний устрій, частково визначали діяльність органів державної влади і управління. Але, як відомо, україно-російські угоди прямо не вказували на статус Української держави.

Як відповідний пункт у вирішенні даної проблеми слід брати Переяславську угоду 1654 року. На думку автора, не потребує доказів факт існування Української держави на момент укладення україно-російської угоди. Так, умови укладення угоди 1654 року говорять про те, що вона мала характер двостороннього міжнародно-правового акту, де Військо Запорозьке і Московське царство виступали сторонами договірної угоди, який супроводжувався властивим для міжнародно-правових відносин узгодженням позицій, врахуванням потреб і інтересів сторін, встановленням їхніх прав та обов'язків. Але сторони не були рівноправними контрагентами договору, адже Військо Запорозьке надавало проект угоди, а царський уряд вносив до нього поправки і ратифікував у формі «пожалування». Слід зазначити, що таким же був механізм укладення і всіх інших україно-російських угод, про які йтиметься далі.

За своїм змістом Переяславські статті 1654 року та царська жалувана грамота юридичним чином стверджували фактично існуючі на основі козацького звичаєвого права основні державно-правові інститути України, а отже, і її суверенітет. Проте угода 1654 року передбачала деякі обмеження влади гетьмана. Так, генеральний уряд повинен був інформувати царя про вибори гетьмана. Новообраний гетьман мав складати присягу цареві в особі його представників — царських послів та за традицією отримувати від царя формальні ознаки влади — гетьманські клейноди. Зазнало відповідної зміни титулування глави держави — «Гетьман з Військом його царської величності Запорозьким». Юридичним чином угода обмежувала повноваження гетьмана в галузі фінансів — зобов'язувала частину прибутків сплачувати до царської скарбниці (ст. 1) та передбачала фінансування козацького війська царем; у військовій галузі — вимагала від гетьмана виконувати військові накази царя; у зовнішньополітичній галузі — зобов'язала інформувати царя про відносини генерального уряду з іншими країна-

ми та заборонила дипломатичні стосунки з Польщею та Османською імперією (ст. 5)¹.

Але такі обмеження влади гетьмана мали суто формальний характер, адже угодою 1654 року не було передбачено відповідальність гетьмана перед царем за невиконання умов угоди, не передбачалось створення будь-яких контрольних чи наглядових органів царського уряду в Україні, котрі обмежували б владу гетьмана.

Таким чином, можна констатувати, що за Переяславською угодою гетьман визнавав над собою зверхність московського царя виключно як заступника, захисника державного суверенітету Війська Запорозького у війні проти Речі Посполитої, інакше — протектора. І як представник протегованої сторони він змушений був поступитися на користь царя частиною своїх владних повноважень.

Фактично ж укладення україно-російської угоди жодним чином не спричинило обмеження влади гетьмана. Так, положення про передачу частини прибутків Української держави до царської скарбниці і про фінансування царським урядом козацького війська відверто не виконувалося обома сторонами, що слід розглядати як незалежність гетьмана від царя у фінансовому відношенні. Добре відомо, що Б. Хмельницький ігнорував положення Переяславської угоди про підпорядкування його цареві у військовій сфері та обмеження повноважень у зовнішньополітичній діяльності. Особливо показовим у зв'язку з вищевказаним є те, що царем не було прийнято жодного указу, який би скасовував рішення гетьмана, котрі суперечили статтям даної угоди. Не збереглося жодного царського указу, який би обмежував владу гетьмана. Не відбулося жодної особистої зустрічі між Олексієм Михайловичем і Богданом Хмельницьким.

Переяславська угода 1659 року Ю. Хмельницького, що була укладена за несприятливих для України умов, під тиском представників царського уряду суттєво обмежувала владу гетьмана. Так, за статтями 4 і 7 вибори гетьмана мали відбуватися з санкції царя. Новообраний гетьман особисто мав скласти присягу цареві

¹ Полное собрание законов Российской империи (далі – ПСЗ). – СПб., 1830. – Т. 1. – С. 323–326.

і затверджувався царським указом. Тільки з дозволу царя загальновійськова рада могла усунути гетьмана від влади за порушення козацьких звичаїв. Принциповим чином обмежувалися повноваження гетьмана. Він втрачав право призначати та звільняти козацьку старшину, здійснювати дипломатичні стосунки, лише із санкції царського уряду міг вирішувати найважливіші військові справи та чинити суд. За статтею 5 передбачалось розміщення царських воєвод з військами у Києві, Переяславі, Ніжині, Чернігові, Брацлаві та Умані¹, що означало встановлення контролю царського уряду над Україною.

Проте Переяславські статті 1659 року спиралися на україно-російську угоду 1654 року і не передбачали ліквідацію Української держави, адже Росія визнавала чинність козацького права і діяльність всіх державно-правових інститутів Гетьманщини. Разом це дає підстави дійти висновку, що за угодою 1659 року Україна не мала чітко визначеного статусу. Зміст угоди можна трактувати двоюко: 1) з позицій царського уряду україно-російські відносини з міжнародних перейшли у площину федеративних, а Україна, відповідно, набула статусу автономії у складі Московського царства; 2) на думку української сторони Військо Запорозьке зберігало за собою статус суверенної держави під протекторатом Росії. Власне, саме таким чином переважна частина козацької старшини кваліфікувала всі україно-російські угоди другої половини XVII ст.

Насправді, жодна із сторін не виконувала досягнутих домовленостей. Московське царство намагалось здійснити інкорпорацію України, а гетьман та генеральний уряд з метою збереження Української державності уклали договір з Польщею — Слободяненський трактат. Все це стало причиною розколу України на Правобережну у складі Польщі та Лівобережну у складі Росії. Фактично такий розкол завершився 1663 року обранням Правобережного гетьмана П.Тетері і Лівобережного — І. Брюховецького.

Після виборів І. Брюховецького зберегли чинність Переяславські статті 1659 року. Батуринські статті 1663 року, прийняті як додаткові до угоди 1659 року, повноваження гетьмана, а отже і правовий статус України, залишили без змін².

¹ ПСЗ. – Т. 1. – С. 294–297.

² Там само. – С. 604–607.

Наприкінці 1663 року царський уряд запровадив Малоросійський приказ, на який, крім іншого, покладалися контрольно-наглядові функції щодо діяльності гетьмана і генерального уряду¹. Впровадження такого органу слід розглядати як помітний крок царського самодержавства на шляху обмеження української державності та перетворення її на автономну складову частину Росії.

Фактично ж І. Брюховецький повністю визнавав над собою владу російського царя. А 1665 року з ініціативи І. Брюховецького було підписано нову україно — російську угоду — Московські статті, котра формально-юридично скасовувала українську державність. Так, ст.1 встановила, що «от Бога врученное дело городами и землями владети и оные заступати — монархом, а не гетманом»². Гетьман зберігав за собою лише повноваження командувача козацького війська. Адміністративне управління Україною, збір податків, судочинство та інше переходило до царських воєвод, які розташовувалися у всіх полкових містах. З метою встановлення власної податкової системи, обліку населення та інвентаризації майна 1666 року царським урядом було організовано перепис українського населення.

За правління І. Брюховецького у 1667 році між Росією і Польщею без участі представників від гетьмана було укладено Андрусівське перемир'я, яке юридично закріпило розкол України. Російсько-польська угода прямо не вказувала на статус Лівобережної України у складі Росії, але з огляду на те, що у ній є згадка про російсько-український кордон³, сторони вважали Україну автономною складовою частиною Московського царства. Уклавши Андрусівське перемир'я, Росія перекреслила взяті на себе зобов'язання за Переяславською угодою 1654 року.

Глухівська угода 1669 року між Україною та Росією денонсувала умови Московських статей 1665 року і спиралася на ключові положення Переяславських статей 1654 та 1659 років, а отже,

¹ Див.: *Окиншевич Л.* Приказ «Малые Росии» Московської держави XVII ст. // Праці Комісії для виучування історії західно-руського та українського права. — К., 1925. — С. 145–146.

² ПСЗ. — Т. 1. — С. 616.

³ Див.: *Гуржій О.* Українська козацька держава в другій половині XVII–XVIII ст.: кордони, населення, право. — К., 1996. — С. 46.

відновила Українську державність. Та і сам факт укладення такої угоди слід розглядати як свідчення того, що Росія вважала Україну державним суб'єктом.

У зв'язку із подіями, що сталися після 1659 року, у Глухівських статтях з'явилися окремі нові положення. Так, число козацького війська скорочувалося з 60 тисяч до 30 тисяч, царські воєводи на чолі російських гарнізонів мали перебувати у Києві, Переяславі, Ніжині, Чернігові та Острі. Глухівська угода повністю відновила повноваження гетьмана — глави Української держави. А ст.17 надавала гетьманові право направляти своїх представників на міжнародні переговори, котрі буде проводити Росія, за умови якщо це стосуватиметься України¹.

Глухівські статті, як і попередні україно-російські угоди, прямо не вказували на статус України. Але умови укладення угоди 1669 року її зміст та низка інших факторів засвідчують, що на час укладення угоди обидві сторони вважали Україну автономною складовою частиною Московського царства.

Фактично новообраний гетьман Д. Многогрішний систематично перевищував повноваження глави Української автономії, активно здійснював зовнішньополітичну діяльність, прагнув зберегти під своєю юрисдикцією Київ, вимагав виведення царських воєвод з України. Намагаючись зміцнити своє становище,

Д. Многогрішний запровадив компанійське військо — полк у складі тисячі козаків, котрий мав забезпечувати безпеку держави та особисту охорону гетьмана.

Д. Многогрішного було усунуто із посади глави держави не царським урядом, а групою козацьких старшин на підставі звинувачення у державній зраді та у порушенні козацьких звичаїв.

Чергову україно-російську угоду — Конотопські статті 1672 року було прийнято одночасно із виборами гетьмана І. Самойловича. Конотопська угода у тій частині, що регулювала україно-російські відносини, по суті була ідентичною Глухівській угоді, а отже, зберігала статус України як автономії у складі Росії без будь-яких змін.

За 15 років гетьманування І. Самойловичу вдалося суттєвим чином зміцнити Українську державність. Переяславські статті

¹ ПСЗ. — Т. 1. — С. 808–814.

1674 року проголосили його гетьманом Правобережної України. Формально владу І. Самойловича визнали Правобережні гетьмани М. Ханенко та П. Дорошенко. Насправді ж об'єднати Україну під своєю владою І. Самойловичу не вдалось. Але активна зовнішньополітична діяльність генерального уряду є свідченням того, що у період гетьманування І. Самойловича Україна користується міжнародною правосуб'єктністю¹, а отже, фактично виступає як суверенна держава під протекторатом Московського царства. Порушуючи козацькі республіканські звичаї, І. Самойлович намагався передати владу у спадок своїм синам, яких називали «вельможними гетьманичами»² і, таким чином, встановити в Україні монархію. Це і стало основною причиною усунення І. Самойловича від влади, внаслідок державного перевороту, організованого козацькою старшиною. Як і належить протегованій стороні, І. Самойлович визнавав над собою владу московського царя. Діяльність гетьмана контролювалася царськими воєводами та Малоросійським приказом, у Москві, по суті як заручники, тривалий час перебували сини І. Самойловича³.

1686 року Росія та Польща уклали «Трактат про вічний мир» — угоду, котра закріпила основні положення Андрусівського перемир'я і відповідно за Україною — статус автономії у складі Росії.

Одночасно із виборами нового гетьмана — І. Мазепи було укладено Коломацьку угоду 1687 року, в основу якої покладено Глухівські статті. Нова україно-російська угода передбачала суттєві обмеження влади гетьмана царським урядом. Так, згідно із ст. 6 Коломацької угоди генеральний уряд повинен був звертатися до царя із «чолобитною» за дозволом на проведення виборів гетьмана.

Стаття 11 забороняла гетьманові без санкції царя звільняти з посад генеральних старшин, конфісковувати старшинські маєтки

¹ Див.: Чухліб Т.В. Особливості зовнішньої політики І. Самойловича та проблема міжнародного становища українського гетьманату в 1672–1686 рр. // Укр. іст. журн. – 2005. – № 2. – С. 48–64.

² Лазаревский А. Описание старой Малороссии. – К., 1902. – Т. 3. – С. 30–31.

³ Лазаревский А. Вказ. праця. – К., 1888. – Т. 1. – С. 21–22.

та позбавляти старшину привілеїв, наданих царськими грамотами¹. Для нагляду за гетьманом царський уряд направляв до Батурина стрілецький полк. На особливу увагу заслуговує нав'язана Москвою ст. 19, котра встановила, щоб «никто не подавал голосов, что малороссийский край гетманского регимента, а отзывались бы везде единогласно их царского пресветлаго величества самодержавной державы гетман и старшина...»². Дане положення можна трактувати по-різному і, зокрема, як таке, що формально скасовувало статус гетьмана як глави держави та і саму Україну — Гетьманщину як державний суб'єкт. Безумовно, царський уряд у Коломацьких статтях бачив такі положення, що приводили Військо Запорозьке у «подданство», «прыбиль» та «пространство» Московського царства³. Але до кінця XVII ст. жодного практичного кроку з метою ліквідації Української державності царським урядом здійснено не було. Взаємовідносини між Україною і Росією після укладення Коломацької угоди змін не зазнали. Генеральний уряд України розглядав Коломацьку угоду як таку, що зберігала за нею автономію у тих же межах що і Глухівська угода. Більше того, з перших днів свого гетьманування І. Мазепа помітно перевищував повноваження, передбачені Коломацькими статтями. Він розгорнув широку зовнішньополітичну діяльність: вів переговори із представниками польського уряду, великим князем литовським, молдовським господарем, кримським ханом. При необхідності про свої дипломатичні зносини гетьман інформував царський уряд, але нерідко тримав їх у таємниці.

Особливим чином становище І. Мазепи як глави держави зміцнилося після того, коли він 1689 року підтримав прихід до влади молодого царевича Петра. Як відомо, користуючись безмежним довір'ям Петра I, І. Мазепі вдалося зосередити у своїх руках такі повноваження, котрі за своїм обсягом, порівняно із попередніми гетьманами, поступалися тільки повноваженням Б. Хмельницького. Одним із вагомих доказів зміцнення гетьманської влади слід розглядати монархічні наміри І. Мазепи. Так, за час свого 20-річного гетьманування І. Мазепа жодного разу не скликав

¹ ПСЗ. – Т. 2. – С. 872–875.

² Там само. – С. 878.

³ Гуржій О. Вказ. праця. – С. 57.

загальновійськової козацької ради, раду старшин перетворив на дорадчий орган, одноосібно призначав полковників, намагався передати гетьманство у спадок своїм племінникам — спочатку І. Обидовському, а згодом — А. Войнаровському¹.

Таким чином, обсяг фактичних повноважень та політична діяльність І. Мазепи свідчить про те, що він виходив далеко за межі автономії, передбаченої Коломацькими статтями². Саме це стало однією із причин того, що 1707 року Петро I порушив питання про необхідність ліквідації інституту гетьманства та козацького війська, що у свою чергу означало б ліквідацію української автономії³. У зв'язку із планами царського уряду І. Мазепа на початку 1708 року уклав дві таємні угоди: про військовий союз між Україною і Швецією та про перехід України до складу Речі Посполитої на правах автономії⁴. Це можна розглядати як свідчення того, що названі країни вважали Україну державою, котра користується міжнародною правосуб'єктністю.

Як відомо, подією, що спричинила зміну державно-правового становища України, стала поразка Карла XII та його союзника І. Мазепи у Полтавській битві 1709 року.

За усталеною традицією новообраний гетьман — І. Скоропадський ініціював укладення україно-російської угоди. У відповідь на проект угоди — Решетилівські (прохальні) статті Петро I 17 липня 1709 року прийняв іменний «Решетельный указ». Згідно з Решетилівською угодою на територію України вводилися 10 драгунських та 6 гренадерських полків, за діяльністю гетьмана мав здійснювати контроль царський стольник А. Измайлов. Гетьман підпорядковувався міністрам Малоросійського приказу, зовнішньополітичну діяльність міг здійснювати під наглядом А. Измайлова і виключно з відома царя⁵. При цьому державно-правові інститути України-Гетьманщини, котрі діяли на основі козацьких

¹ Див.: *Мацьків Т.* Гетьман Іван Мазепа в західно-європейських джерелах. — К., 1995. — С. 70–71.

² Див.: *Усенко І. Б.* Вказ. праця. — С. 25.

³ Див.: *Гуржій О.* Вказ. праця. — С. 65.

⁴ Див.: *Смолій В. А., Степанков В. С.* Українська державна ідея: проблеми формування, еволюції, реалізації. — К., 1997. — С. 209–210.

⁵ *Гуржій О.* Вказ. праця. — С. 65.

звичаїв та україно-російських угод другої половини XVII ст., скасовано не було. Стаття 5, зокрема, навіть забороняла царським воеводам втручатися у внутрішні справи Малоросії і тільки за згодою старшини «по давньому обычаю» цікавитися життям українців¹. Отже, Решетилівські статті не ліквідували Українську автономію, але з огляду на те, що гетьман втрачав юридичну самостійність, перетворювали її на формальність. Підтвердженням цього є і практична діяльність І. Скоропадського. Гетьман ніколи не виходив за межі, встановлені Решетилівськими статтями, і, як це було встановлено таємною інструкцією Петра I А. Измайлову, всі свої дії узгоджував із царським резидентом. Хоча до активу І. Самойловича слід зарахувати те, що він до кінця свого гетьманування систематично звертався до Петра I із «прохальними пунктами» про збереження «прав і вольностей» України і у окремих випадках цар ішов назустріч таким проханням².

Після подій 1708–1709 років активну діяльність, спрямовану на відновлення суверенної Української держави, перебуваючи в еміграції, розгорнули соратники І. Мазепи — мазепинці на чолі із гетьманом П. Орликом. Найвідомішим результатом такої діяльності стало прийняття у 1710 році конституції П. Орлика, відомої під назвою «Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького».

Впродовж XX ст. конституція П. Орлика була об'єктом дослідження вітчизняних вчених, але особливо пильною увагою науковців і, зокрема, істориків держави і права, вона користувалась в останні 10 років³. Ми розглянемо лише той аспект, котрий стосується даної теми. Щонайперше слід відзначити, що автори конституції об'єктивно не могли користуватися сучасним категорійним апаратом для визначення правового статусу України, а спиралися на набутий досвід при укладенні угод із Річчю Посполитою, Московським царством та Швецією. У преамбулі конституції здійснено історичний огляд становлення державності «народу козацького» та Війська Запорозького. Так, становище Війсь-

¹ *Источники Малороссийской истории.* — М., 1859. — Ч. 2. — С. 231–235.

² Там само. — С. 232.

³ Див.: *Кресін О. В.* «Пакти й Конституції законів і вольностей Запорозького Війська...» 1710 р. // *Укр. іст. журн.* — 2005 — № 2. — С. 192.

ка Запорозького у складі Речі Посполитої характеризується як «польське ярмо», «польське рабство»¹. А отже, на думку авторів конституції, Військо Запорозьке у складі Речі Посполитої перебувало на правах колонії і не було державним суб'єктом. Державно-правовий зв'язок між Військом Запорозьким і Московським царством, встановлений 1654 року, охарактеризовано як «покровительство при непорушних правах, законів та вольностей» або як протекцію та добровільне підданство². Це слід розуміти як те, що Військо Запорозьке за Переяславською угодою 1654 року мало статус суверенної держави під протекторатом московського царя. Але, як далі зазначають автори конституції, Московське царство пішло по шляху нищення Української держави. І, щоб зберегти Україну «від ярма московського рабства», гетьман І. Мазепа уклав договір із Карлом XII, за яким передбачалось встановлення над Україною шведського протекторату³.

Стосовно державно-правового статусу Війська Запорозького за конституцією П. Орлика з впевненістю можна стверджувати, що Україна проголошувалася суверенною державою під номінальним протекторатом шведського короля Карла XII. Так, у пункті 2 «закони, привілеї та кордони» України проголошено недоторканними⁴. Слова про «державну недоторканність» України містить і присяга обраного на підставі цієї конституції гетьмана — П. Орлика⁵. Карл XII, котрий санкціонував «Пакти й конституції...», брав на себе зобов'язання забезпечувати дію конституції та виступати гарантом незалежності України — бути її «опікуном захисником і протектором»⁶. Однак, як відомо, конституція П. Орлика 1710 року не була застосована на практиці. А, отже її слід розглядати як результат розвитку конституційної думки взагалі і з питань конституційного закріплення за Україною статусу суверенної держави зокрема.

¹ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. — К., 1993. — С. 25–26

² Там само. — С. 26.

³ Там само. — С. 26–27.

⁴ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Вказ. праця. — С. 28.

⁵ Там само. — С. 36.

⁶ Там само. — С. 28.

Таким чином, на кінець XVII — початок XVIII ст. державно-правовий статус України юридичним чином закріплений не був. Аналіз україно-російських та російсько-польських угод другої половини XVII ст. говорить про те, що Україна-Гетьманщина перебувала на становищі автономії у складі Росії. При цьому царський уряд розглядав Україну як невід'ємну складову частину Московської держави і намагався здійснити інкорпорацію її території. Гетьман та переважна частина козацької старшини вважали, що Військо Запорозьке зберігало державний суверенітет і перебувало під протекторатом Росії. Лише події 1708–1709 років змусили українську політичну еліту (крім послідовників І. Мазепа) визнати автономне правове становище Війська Запорозького у складі Росії.

Д. В. Задихайло, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри господарського права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Від Конституції Пилипа Орлика до конституційних засад правового господарського порядку

Проблема необхідної кількості, якості та вартості об'єктів права публічної власності для забезпечення функцій держави перед суспільством та закріплення в Конституції головних особливостей їх правового режиму постає ще у Конституції Пилипа Орлика, зокрема у ст. 5 «Пактів й Конституцій законів та вольностей Війська Запорозького», де йдеться про перелік об'єктів права публічної власності та монопольних прав користування природними ресурсами, що є у «володінні Війська Запорозького», і заборону їх порушення «нікому з найзнатніших людей духовного чи світського звання».

Таким чином, ще у 1710 р. українська конституційно-правова думка стояла на необхідності конституційного закріплення власності держави та суспільно-корисного використання її об'єктів, закріплення економічних прав і свобод різних категорій населення.

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку тісний зв'язок між розвитком економічних відносин та станом розвинутої правового регулювання майнових відносин, і особливо відносин товарно-грошового обігу, що є предметом цивільного та

господарського права, цілком зрозумілий та загально-визнаний. Але, якщо комплексно розглянути питання правового забезпечення цих суспільних відносин у галузевому контексті, то необхідно констатувати наявність тісного зв'язку, що існує також між ними та екологічним, аграрним, адміністративним, фінансовим, міжнародним приватним та міжнародним публічним правом. Звичайно, такий різноманітний за своїм предметом і методами правовий та законодавчий масив, де кожен з названих його автономних фрагментів, що регулюють окремі сторони товарно-грошового обігу, об'єктивно потребує чіткого системоутворюючого імпульсу, основоположної програми взаємодії цих правових і законодавчих фрагментів у масштабі загального, системного за своєю природою, нормативно-правового регулювання економічних відносин як таких. Саме тому і виникає надзвичайно активний суспільний запит на системне, конституційно-правове регулювання, яке за рахунок рівня юридичної сили, масштабу та глибини регулювання може утримати процеси спеціалізації права і законодавства в межах єдиної системи із загальним функціональним призначенням.

Слід зазначити, що сучасна соціально-економічна ситуація, на фоні якої сформовано названий суспільний запит на нового рівня конституційно-правове забезпечення регулювання економічних відносин, характеризується суттєвими новими внутрішніми і зовнішніми чинниками, що загалом продукують значне ускладнення самого змісту економічних відносин. До таких чинників слід віднести:

- 1). глобалізацію світового економічного простору, формування глобальної економічної системи;
- 2). різке поглиблення впливу глобальних проблем соціально-економічного розвитку, зокрема щодо забезпеченості енергоносіями, питною водою, окремими видами сировини тощо, які пов'язані з вичерпністю цих видів мінеральних та інших ресурсів у межах існуючих технологій їх розвідки та добування;
- 3). перехід найбільш розвинених країн до так званого інформаційного засобу виробництва, опанування ними нових, піонерних технологій, зокрема, біотехнологій, мікро- і нанотехнологій, інформаційних та оптоволоконних технологій тощо, формує нову світову структуру розподілу праці, що є питанням надзвичайної соціальної та геополітичної важливості;

4). достатньо складний характер співвідношення, взаємодії та взаєморозвитку приватноправового і особливо публічно-правового компонентів регулювання економічних відносин, до певної міри загострився з прийняттям Цивільного та Господарського кодексів України (далі — ЦК України та ГК України).

Зазначені та багато інших чинників не випадково актуалізують бурхливий розвиток наукового напрямку, який отримав назву «конституційної економіки», що своїм предметом має вивчення впливу конституційного права на економічні процеси. Слід зазначити, що сам термін «конституційна економіка» вперше був застосований у 1982 р., а в 1986 р. засновник і розробник цього наукового напрямку Дж. Б'юкенен отримав Нобелівську премію з економіки за роботи з теорії суспільного вибору¹. Названа проблематика була розвинута в двотомному підручнику Р. Познера «Економічний аналіз права». На пострадянському просторі цей напрямок активно розвивали Г. А. Гаджиев, П. Д. Баренбойм, В. І. Лафитський, В. А. Мау та інші². Слід погодитись з думкою названих авторів, що вивчення права взагалі, а особливо конституційного права, без постійного врахування основ економічних знань може перетворити таке вивчення у відірвану від життя формальну схоластику.

В зв'язку з цим конституційна економіка визначається як науковий напрям, що вивчає принципи оптимального поєднання економічної доцільності з досягнутим рівнем конституційного розвитку, що відображається в нормах конституційного права, якими регламентується економічна та політична діяльність у державі³. Таким чином, конституційна економіка як науковий напрямок фактично через норми конституційного права досліджує місце і роль держави в економічних відносинах, що об'єктивовані через закріплення такої ролі нормами Конституції.

¹ Див. Баренбойм П. Д., Гаджиев Г. А., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. Предисловие Е. Г. Ясина. — М.: ЗАО «Юстицинформ», 2006. — С. 6.

² Див.: Баренбойм П. Д., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика для вузов. Учебное пособие. — М.: ЗАО «Юстицинформ», 2002.

³ Див.: Гаджиев Г. А., Баренбойм П. Д., Лафитский В. И., Мау В. А. Конституционная экономика: Учебник для юридических и экономических вузов. — С. 10.

В межах цієї статті хотілося б взаємозв'язки між економікою та Конституцією доповнити системою поточного законодавства в сфері економічних відносин, утворивши трикутник: економічні відносини — Конституція — правовий господарський порядок. Роль держави в контексті конституційно-правового регулювання потребує нового виміру, через національний економічний суверенітет і відповідно державний економічний суверенітет як економіко-правові характеристики суспільства та держави в їх взаєминах з іншими суб'єктами права.

Згідно із ст. 3 Конституції України права і свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. В той же час таким суб'єктам конституційно-правових відносин як Український народ та українська нація, поталанило значно менше, вони не опинилися в центрі уваги конституційно-правового регулювання. Українська нація згадується лише двічі (в преамбулі та в ст. 11 Конституції України), Український народ, зокрема, в розділі про основи конституційного ладу — чотири рази. Звісно, що закріплення народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні є базовим положенням. Однак людина і громадяни України в той же час є суб'єктами конституційно-правового регулювання більше ніж в п'ятдесяти статтях Конституції України, включаючи і ті, що структуровані в спеціально призначеному розділі «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина». Зрозуміло, що суто арифметичний підхід у даному випадку не може бути методом формування висновків, але показником певного внутрішнього структурного дисбалансу може. Адже роль держави, її функціональні обов'язки перед суспільством мають не лише персоніфікований вимір щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Не менше, а в окремих історичних умовах, можливо, і більше це стосується забезпечення, збереження, відтворення та розвитку самого суспільства як такого, Українського народу, української нації.

Суспільні відносини існують тільки в системному форматі. Тому предметом правового регулювання, яке значною мірою відтворює цю системність, мають бути адекватно охоплені всі

ієрархічно структуровані елементи такої системи відповідно до їх ролі в її функціонуванні та виконанні свого призначення. Інакше важко забезпечити ту саму гармонійність соціальних інтересів, до якої так прагне правове регулювання як таке і особливо — конституційно-правове. Адже регулювання шляхів досягнення індивідуальних інтересів не може бути тотожним шляхам досягнення інтересів суспільних.

Система правового і відповідно законодавчого регулювання з порушеною внутрішньою збалансованістю між її ключовими елементами не є такою, що функціонально відповідає тій системі реальних суспільних, зокрема, економічних відносин, регулювати яку вона призначена. Саме тому і зворотний зв'язок між системою правового регулювання та економічною системою, як функціональне, регулятивне призначення першої з них, виявляється неадекватним, неефективним та деформованим порівняно з тим результатом, якого потенційно слід було б очікувати.

Відштовхуючись від рівня громадянина, як суб'єкта конституційно-правових відносин, що за своїм статусом наділений цілою низкою прав і свобод, слід окремо наголосити саме на економічних правах, які і є значною мірою запорукою реалізації зафіксованого у ст. 48 Конституції України права на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї. В свою чергу, реалізація названого права є запорукою реалізації інших соціальних, культурних і навіть політичних прав. Дійсно, матеріальним, економічним фундаментом для розвитку і нормальної життєдіяльності особистості є цілий комплекс можливостей виявити себе як суб'єкта товарно-грошових відносин, якщо ми виходимо з саме ринкової парадигми організації економічного життя суспільства.

Важливо наголосити на необхідності забезпечення саме комплексного характеру реалізації, що дає синергетичні ефекти відносно фактичного місця особи в системі економічних відносин. Так, реалізація відповідних потенцій особи може відбуватися і через реалізацію передбачених Конституцією України прав, зокрема права на працю (ст. 43); права володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю (ст. 41); тісно пов'язаного з попереднім права на підприємницьку діяльність (ст. 42); права на свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості,

права на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 54) та право користуватися та розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 41); права користування громадянами для задоволення своїх потреб об'єктами права державної та комунальної власності (ст. 41); через реалізацію своїх прав відносно природних об'єктів права власності Українського народу (статті 13 і 14), зокрема на землю, надра, водні та інші природні ресурси.

Таким чином, слід зазначити, що економічний базис існування і розвитку громадянина, якщо умовно відкинути канали соціального забезпечення, складають трудова, майнова (через реалізацію права власності або через реалізацію корпоративних прав), підприємницька, творча (інноваційна) форми участі громадян у суспільному виробництві. При цьому коли такі форми участі мають для кожного громадянина певний комплексний характер, то відповідно рівень особистої економічної забезпеченості та незалежності значно підвищується. Тому індивідуальні інтереси громадян полягають у забезпеченні їм максимально широких можливостей участі у відносинах суспільного виробництва і відповідно обмеження впливу факторів, через які названі можливості скорочуються.

Рівень матеріальної забезпеченості життєдіяльності і розвитку громадян як особистостей має підсилюватись також через систему об'єктів державної і комунальної власності, систему об'єктів власності народу України. Відносно останніх слід наголосити, що це має бути дійсно система об'єктів, яка, по-перше, може забезпечити діяльність самої держави щодо її обов'язків перед суспільством, українською нацією та окремими громадянами, зокрема в так звані «особливі періоди», що передбачені, зокрема, в Законі України (далі — Закон) «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а також утворювати окремий економічний комплекс, призначений забезпечувати певні напрями діяльності держави, життєдіяльності суспільства.

По-друге, слід враховувати досвід окремих країн, зокрема країн Перської затоки, де за рахунок використання природних ресурсів створюються державні фонди, за допомогою яких вирішується проблема забезпечення житлом, отримання освіти тощо

підданими цих країн. Певним прикладом може також слугувати створення Стабілізаційного фонду в Російській Федерації, за рахунок коштів якого в країні розпочата реалізація цілої низки національних програм.

Якщо виходити з того, що господарська діяльність, згідно із визначенням, що міститься у ст. 3 ГК України, є діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність, то зрозуміло, що більшість з перелічених прав громадян реалізуються в системі правовідносин, що охоплюються поняттям «правовий господарський порядок». Згідно із ст. 5 ГК України правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Виникає питання, чи може реалізація названих інтересів громадян бути забезпечена тільки через юридичну фіксацію прав і свобод як суб'єктивних потенційних можливостей, передбачених нормами законодавства? На рівні юридичних гарантій питання забезпеченості права на підприємницьку діяльність, права на труд, права на науково-технічну творчість не має чіткої відповіді. Що ж говорити про економічні гарантії, реальні можливості в межах функціонуючої економічної системи реалізувати названі права!

Дійсно, якщо держава не забезпечує необхідну для гармонійного розвитку структуру економіки між сімейними господарствами, ринковим сектором, кооперативним та державним секторами, а також необхідний рівень економічного відтворення та зростання, користуючись належними їй повноваженнями, то питання практичної реалізації названих економічних прав є проблематичним.

Найбільш соціальночутливим питанням є юридичний і фактичний склад відносин, що має забезпечити громадянину можливості користуватися для задоволення своїх потреб об'єктами комунальної та державної власності. Адже немає суспільно узгод-

жених і законодавчо закріплених кількісних, якісних, вартісних тощо параметрів такого майна, відповідно до яких названі потреби можуть потенційно і реально вважатися забезпеченими. Відсутність повного реєстру об'єктів державної власності, над складанням якого лише зараз почав працювати Фонд державного майна України, має наслідками становище, коли після інвентаризації 65% державних підприємств, за словами Голови Фонду Валентини Семенюк, було встановлено, що в країні за минуле десятиріччя було вкрадено 20 тисяч підприємств!¹

Ще більш драматична ситуація склалася з можливостями українського народу реалізувати свої права власника на надра, водні та інші природні ресурси. За оцінками спеціалістів, вартість лише розвіданих в Україні запасів корисних копалин більша, ніж вартість всіх основних фондів вітчизняної економіки разом узятих. Фахівці також стверджують, що наша країна має достатньо корисних копалин, щоб при розумному, ефективному користуванні та кваліфікованій геологорозвідці самостійно забезпечувати себе нафтою та газом².

Існуючий порядок продажу спеціальних дозволів (ліцензій) на користування надрами, що має здійснюватись на аукціонах, полягає в тому, що через аукціон продається право на користування надрами, але слід зазначити, що продаються фактично самі природні ресурси, адже набуття права власності і відповідно права розпорядження тим чи іншим видом сировини, яка буде здобута за термін дії ліцензії, і є реальним об'єктом правовідносин, щодо надрокористування.

Але навіть при такому порядку реалізації положення ст. 13 Конституції України, що від імені Українського народу права власника на об'єкти права власності Українського народу здійснюють органи державної влади та місцевого самоврядування, керівництво Держкомприродресурсів у 2004 р. оголосило лише три аукціони, жоден з яких не відбувся через відсутність покупців. Відповідно у 2004 р. жодної ліцензії продано не було, із запланованих 150 млн. гривень надходжень від продажу ліцензій на

¹ Кореспондент. – 2005. – 27 серпня.

² Див.: *Нагребецька Ірина*. Ліцензійні пристрасті навколо надр // Урядовий кур'єр. – 2005. – 23 листопада. – № 223.

аукціонах до Держбюджету 2004 року не надійшло і копійки. Водночас поза аукціоном було видано 508 ліцензій, що становить приблизно дворічну норму видачі такого роду дозволів. Відповідно кошти від них до Державного бюджету не надійшли¹.

Все це ставить питання про недостатність конституційно-правової фіксації приватного інтересу через перелік прав і свобод громадянина. На думку Ю. А. Тихомирова, публічні інтереси — це суспільні інтереси, без задоволення яких неможливо, з однієї сторони, реалізувати приватні інтереси, а з іншої — забезпечити цілісність, стабільність та нормальний розвиток організацій, держав, націй, соціальних верств, зрештою, суспільства в цілому. Це офіційно визнані інтереси, підкреслює Ю. А. Тихомиров, що мають підтримку держави і правовий захист. Таким чином, на думку вченого, публічний інтерес — це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою і гарантією її існування і розвитку².

Отже, слід констатувати соціальний запит на визначення реально існуючих публічних інтересів, що за умови отримання свого конституційно-правового закріплення і як новий важливий чинник правового господарського порядку має забезпечувати приватні інтереси, права і свободи громадян в умовах економіки ринкового типу. Забезпечення економічних прав і свобод громадян принципово залежить від вирішення питання про економічну владу.

Політична влада як об'єкт конституційно-правових відносин стала аксіоматичним елементом структури Конституції фактично будь-якої країни. Згідно із ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування». Відповідно до Декларації про державний суверенітет України він визначається як верховенство, самостійність, повнота і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Виникає однак питання, за яких умов народ як такий і кожен громадянин окремо реально може здійснювати свою соціальну функцію як носій суверенітету і джерело влади? Аксіоматичним

¹ Див. *Нагребецька Ірина*. // Ліцензійні пристрасті навколо надр.

² Див.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. Учебник. — М.: БЕК. — 1995.

є те, що громадяни, які обмежені у фактичних можливостях реалізувати надані їм економічні права, втрачають достойний життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, а відтак з часом і честь,

гідність, недоторканність і безпеку, тобто найвищі соціальні цінності за змістом ст. 3 Конституції України. Відтак, перетворюючись на люмпенів, вони не можуть виступати і в соціальному і фізичному вимірах носіями суверенітету. Саме тому, щоб не допустити перетворення народовладдя на фарс, Законом УРСР «Про економічну самостійність Української РСР» у ст. 1 і було передбачено, що «забезпечення економічної самостійності Української РСР є необхідною умовою державного суверенітету України».

На думку І. Д. Левіна, автора класичної монографії «Суверенітет», виданої у 1948 р., «істинною основою суверенітету є власність. Власність сама по собі не є тотожною суверенітету. При певних історичних системах власності державний суверенітет був відсутнім. Однак не може бути мови про державний суверенітет, який не спирається на свою реальну і матеріальну базу, на ту чи іншу систему власності, що визначає місце панівного класу у виробництві і є джерелом його економічної могутності і необхідною основою його політичної влади». І. Д. Левін також зазначає, що суверенітет спирається на власність, і, таким чином, при аналізі суверенітету необхідно мати на увазі його економічну основу (систему власності), політичну сутність або зміст і юридичну форму. Реальний політичний суверенітет завжди належить класу, якому належить власність на засоби виробництва¹.

Таким чином, сучасною суспільною проблемою є явна невідповідність між названим у ст. 5 Конституції України положенням про народ як джерело влади і носій суверенітету і народ, який в умовах сучасної України фактично відсторонений від економічної влади над факторами виробництва.

Симптоматичними в цьому контексті є практика Південно-Африканської Республіки, де на рівні законодавства прийнято програму «Black Economic Empowerment», призначену розширити права чорношкірого населення та посилити його економічні позиції. В межах цієї програми уряд країни зобов'язав національ-

¹ *Левин Д. И.* Суверенитет. — СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. — С. 63–64.

ні промислові компанії до 2009 р. передати 15% своїх активів чорношкірим підприємцям, а до 2014 р. довести цю частку до 26%. Крім цього, до 2009 р. мінімум 40% посад у топ-менеджменті гірничодобувних компаній ПАР мають займати чорношкірі. Відмова виконувати названі вимоги має своїм наслідком відкликання у названих компаній ліцензії на добування. В цій ситуації гірничодобувним гігантам доводиться за безцінь продавати свої активи місцевим чорношкірим громадянам країни¹. На жаль, слід зазначити, що питання про значущість економічної влади та економічного суверенітету виявилось для африканських чорношкірих значно зрозумілішим, ніж для українського загалу.

¹ Див.: De Beers за бесценюк распродает свой бизнес в ЮАР // Комп&ньоН 18–24 ноября 2005 – № 46.

М. М. Шевердін, кандидат юридичних наук, асистент кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Питання організації фінансової системи України в Конституції Пилипа Орлика 1710 р.

Обрання Пилипа Орлика гетьманом України відбулося 5 квітня 1710 року, тобто більше ніж через півроку після смерті Івана Мазепи. Це відбулося на раді у Бендерах, де й були укладені «Пакти і конституції законів і вільностей Війська Запорозького» — документ, який в історії одержав назву Конституції П. Орлика 1710 року. Саме цей документ встановлював основні засади існування держави Війська Запорозького, принципи управління, фінансової організації, тощо.

Продовживши діло І. Мазепи, П. Орлик взяв на себе весь тягар тих труднощів і митарств, що були з цим пов'язані.

Після обрання П. Орлика в гетьмани між ним, як новообраним гетьманом, та гетьманською старшиною був укладений договір, що отримав назву Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, прийняті публічно ухвалою обох сторін і підтверджені на вільних виборах встановленою присягою названим ясновельможним гетьманом. Цей

договір був ратифікований шведським королем Карлом XII, як протектором України. Відповідно до цього договору Україна відходила під шведську протекцію, але українці мали керуватися саме нормами Конституції. Цей договір має величезне значення як яскраве свідчення українських національно-державницьких ідей Мазепи, Орлика та всього освіченого тодішнього українського суспільства.

Конституція Пилипа Орлика складалася з 16 статей. В них визначався національно-державний суверенітет України. Одним з головних постулатів була повна незалежність України від Москви. Встановлювалась колегіальна форма управління та виборність усієї адміністрації. Визначалися права, вільності та обов'язки Гетьмана, старшини, полків, станів та міст.

Особлива увага в Конституції Орлика приділялася деяким питанням організації фінансової системи в Україні.

Відповідно до IX статті Конституції вводилася посада Генерального скарбника, який призначався Гетьманом «при публічній згоді». Генеральний скарбник мав взяти «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.» В той же час фінансові повноваження Гетьмана обмежувались, оскільки встановлювалось, що Гетьман не міг обертати загальнодержавні прибутки на свою користь, «обмежуючись своєю часткою прибутків, які належали на Гетьманську булаву».

При цьому мав бути обраний не тільки Генеральний скарбник, але й по два присяжних скарбники у кожному полку з числа «значних і заможних» людей. Призначення на цю посаду затверджувалось ухвалою обох станів: козаків і простого люду. Присяжні полкові скарбники мали «знати про прибутки полку від приватних осіб, і публічні податки, й зобов'язані опікуватися видатками, щороку складаючи звіти — звітуючи про своє управління». Відповідно до IX статті Конституції «полкові скарбники, перебуваючи в залежності від Генерального скарбника, мали б своїм завданням і обов'язком виплачувати у своїх полках борги з державної скарбниці, визначати її прибуток, збирати його й передавати до рук Генерального скарбника». Полковникам заборонялося втручатися в справи полкової скарбниці, оскільки «їм належить задовольнятися прибутками й пільгами свого уряду».

Як ми бачимо, стаття IX Конституції послідовно проводила принцип відокремлення загальнодержавних прибутків та прибутків Гетьмана або полкового уряду.

Стаття XIV Конституції встановлює, щоб «у будь-якому місті був (обраний. — *Прим. авт.*) присяжний скарбник, залежний від полкового скарбника, котрий відповідав би за всі громадські прибутки й видатки і опікувався б ними, а також контролював рахункові книги, з яких мав би складати рахунок за кожен рік.» Також встановлювався принцип індивідуальної відповідальності скарбника: «якби він (скарбник. — *Прим. авт.*) був звинувачений в боргах і незаконних витратах, то мав би відшкодувати це місту у вигляді компенсації своїм власним коштом».

Таким чином, Конституція Пилипа Орлика 1710 року вводила також посаду скарбника, що мав завідувати всіма державними прибутками та видатками у певній місцевості. Тобто створювалась система фінансових органів (державних посадових осіб), що мали слідкувати за всіма державними прибутками й видатками.

Відповідно до статті XI вдови козаків (їхні дружини) та діти — сироти, козацькі господарства і господарства жінок, чоловіки яких перебувають на війні або на якихось військових службах, не притягувались до жодних повинностей і звільнялися від сплати податків, що свідчило про привілейоване положення козаків у Гетьманській державі.

Відповідно до статті XV Конституції податки, стації на утримання компанійців (кінного війська. — *Прим. авт.*), сердюків (пішого війська. — *Прим. авт.*), які були встановлені «як загальна повинність для всіх жителів України», мали бути всюди ліквідовані і повністю відмінені. Цікаво, що скасовуючи деякі податки, питання наповнення державної скарбниці регулювалося лише за рахунок обмеження видатків: «державна скарбниця, закрита для задоволення державних потреб, повинна бути відновлена за рахунок регулювання видатків. Що ж стосується платні кінним і пішим після закінчення війни, то вона повинна залишитися серед військових служб у віданні Гетьмана, про що на Генеральній Раді буде обговорено і прийнято постанову.» Таким чином, ми бачимо, що Конституція П. Орлика мала дещо незавершений характер щодо питань оподаткування, тобто, скасовуючи податки, вона не

повною мірою вирішувала питання наповнення державної скарбниці.

Заслуговує на увагу стаття XVI Конституції, яка висвітлює питання стягнення ярмаркового мита, ринкового податку. Так, встановлювалося, що «відкупники мита та їх заступники повинні стягати на користь державної скарбниці платню за ввіз та вивіз лише тих товарів і в такому обсязі, який вказаний в універсалах, на стягаючи з купців нічого зайвого». Таким чином, ця бланкетна норма відсилала до універсалів Гетьмана. Окрім того, обмежувалося свавілля ринкових комісарів, до повноважень яких входило збирати ринковий податок: «ринкові комісари повинні збирати ринковий податок лише від тих, хто йому підлягає, а не від бідних людей, які прибувають на ринок, щоб продати чи купити дешеvu річ для хатніх потреб. Вони (комісари) також не повинні чинити жодного судочинства не тільки в кримінальних, але і в (інших) термінових справах і не накладати незвичайних оплат і штрафів на народ і на міста...» Нагляд за дотриманням ринковими комісарами цих положень здійснювала Гетьманська влада, «до обов'язків якої належить великодушно направляти й поліпшувати усі права в країні стосовно надійного дотримання непорушних громадських вольностей».

Як бачимо, питання щодо організації фінансової, в тому числі податкової, системи в Україні в Конституції Пилипа Орлика регламентувалися дещо не повно, уривчасто регулюючи окремі питання: створення посад Генерального скарбника, присяжних та полкових скарбників, звільнення членів сім'ї козаків від сплати податків, скасування податків на утримання війська та регулювання діяльності відкупників мита та ринкових комісарів. Однак не можна не звернути увагу на демократичний характер цих норм, на намагання новобраного Гетьмана дотримуватися принципів конституціоналізму, законності, виборності посадових осіб.

Решта питань у сфері оподаткування мала бути вирішена Генеральною радою та особисто Гетьманом.

Безперечно, Пилип Орлик як борець за національну та політичну незалежність України та його Конституція як втілення ідей національної державності України займають особливе місце в історії національно-визвольного руху України.

Конституція Пилипа Орлика 1710 року була прогресивним документом свого часу. На початку XVIII ст. тільки-но зароджувалися ідеї обмеження абсолютної влади монарха, і лише Англія, Нідерланди і Швейцарія сприйняли засади конституціоналізму та втілювали їх у життя. Тому можна сміливо говорити, що ідеї та принципи, проголошені у Конституції П. Орлика, набагато випередили суспільно-політичний та державно-економічний розвиток Східної Європи.

В. М. Александров, старший викладач кафедри загальновійськових та правових дисциплін військово — юридичного факультету Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

ПРИНЦИПИ УСТРОЮ ВІЙСЬКА ЗАПОРОЗЬКОГО ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ ПИЛИПА ОРЛИКА

Політико-правові ідеї побудови суверенної держави на українських землях набули особливої актуальності наприкінці XVII — на початку XVIII століття, коли після перемоги Петра I під Полтавою козацьке військо під керівництвом гетьмана Мазепи пішло у вимушену еміграцію. Після смерті гетьмана Мазепи козацька рада, яка відбулася 5 квітня 1710 року під Бендерами, обрала генерального писаря Війська Запорозького Пилипа Орлика своїм гетьманом, який за мету поставив створення суверенної української держави. Слід зазначити, що вибори гетьмана не були лише формальною процедурою. Козаками усіх рівнів та шведами ці вибори гетьмана визнавалися як «акт обрання провідника української держави»¹. Він був визнаний турецьким султаном та шведським королем.

З огляду на наведене основні погляди на військово-демократичний устрій та правові форми їх реалізації Пилипом Орликом при створенні суверенної української держави становлять значний інтерес і для сучасників.

¹ Кресіна І. О., Кресін О. В. Гетьман Пилип Орлик і його конституція. — К., — 1993. — С. 5.

Матеріалом для цього дослідження є тристоронній договір між П. Орликом, козацькою старшиною та виборцями Війська Запорозького, відомий під назвою «Пакти й конституції законів та вільностей Війська Запорозького»¹, який аналізується з застосуванням методів логічного та правового аналізу змісту і предмета договору, передбаченої договором моделі військово-демократичного устрою держави.

Правовий документ, про який йдеться, має форму конституції. Вона містить преамбулу, 16 статей, післямову, присягу Пилипа Орлика та привілей шведського короля Карла XII, яким він цей акт затверджує. У документі викладені погляди на побудову української держави та сформульовані основні принципи, які повинні бути покладені в основу цієї побудови. Аналіз вказаних принципів дає підстави зробити висновок що конституція передбачає розбудову гетьманської держави з республіканською формою правління. Договір розпочинається урочистою декларацією, згідно з якою Україна з обох боків Дніпра має бути «... на вічні часи вільною від чужого панування»².

Конституція складена у вигляді договору між новообраним гетьманом, старшиною, полковниками, з одного боку, та безпосередньо Військом Запорозьким — з іншого. Вона мала нову форму, яка не була властива попереднім українським документам³.

Основні питання військової сфери, які були враховані при укладенні документа, вже закладені в преамбулі, аналіз змісту якої показує, що головним чинником появи «Пактів...» було бажання обмежити владу гетьманів, оскільки вони перейняли самодержавний стиль управління від російських царів, «... що є незаконним й не відповідає принципам традиційної політичної системи Війська Запорозького. Позаяк же декотрі з українських гетьманів, що правували під самодержцями московськими, дерзали присвоюва-

¹ Гончаренко В. Д., Рогожин А. Й., Святоцький О. Д. Хрестоматія з історії держави і права України. — К.: Ін Юре, 1997. — Т. 1. — С. 186–205.

² Долматова Н. І. Пакти й конституції законів війська Запорозького Пилипа Орлика в історії українського конституціоналізму // Конституційне будівництво в Україні: теорія та практика / Матеріали міжнародної науково-практичної конференції. — Ужгород: Закарпаття, 2000. — С. 149.

³ Див.: Кресіна І. О., Кресін О. В. Гетьман Пилип Орлик і його конституція. — К., 1993. — С. 35.

ти собі самодержавну владу над українським народом... — то, щоб сього надалі запобігти, межі новообраним гетьманом і виборцями заключається договір, котрого повинен непорушно дотримуватися не тільки Орлик, але і усі послідуєчі гетьмани»¹. У преамбулі також викладається історія Війська Запорозького, воно «... як і весь малоросійський народ, зі зброєю в руках виборювало свою незалежність і незалежну українську державу».

У першій статті конституції православне християнство визначається як державна релігія України, в ній говориться, що після визволення України від «... невільного ярма московського» гетьман повинен визнати православну віру за пануючу, він повинен піклуватися про недопущення в Україні інших релігій².

У «Пактах...» розглядаються питання суверенності країни. Цей документ вважають першою європейською конституцією в сучасному її розумінні; вона випереджала свій час і «швидше прояснювала перспективу, ніж дійсність». Сучасні дослідники вважають, що авторами конституції є гетьман Війська Запорозького П. Орлик, його старшина А. Войнаровський Г. Герцик та інші³.

Відповідно до статті 2 конституції передбачалося встановлення національного суверенітету і визначення кордонів української держави і забезпечення їхньої цілісності. Кордони були визначені ще Зборівським мирним договором 1649 року. «Як кожна держава складається і стверджується непорушною цілістю кордонів, — записано у документі, — так і Мала Росія, Вітчизна наша, щоб у своїх кордонах, стверджених пактами від Речі Посполитої і від Московських держав, передусім у тому які відійшли по ріку Случ за гетьманства славної пам'яті Б.Хмельницького не були насильно змінені і порушені»⁴.

Такі межі не охоплювали етнічної території України, але це був той мінімум, який може у майбутньому розширитися й

¹ Див.: *Резніченко В.* Пилип Орлик – гетьман України. – К.: Український письменник, 1996. – С. 33.

² Угода та конституція Пилипа Орлика // *Розбудова держави.* – 1992. – № 5. – С. 6.

³ *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. – К., – 1993. – С. 5.

⁴ *Долматова Н. І.* Пакти й конституції законів війська Запорозького Пилипа Орлика в історії українського конституціоналізму. – С. 149.

об'єднати всі українські етнічні землі. Відстоюючи неподільність українських земель, документ окреслює модель державної структури та пріоритети державної зовнішньої та внутрішньої політики. З цього приводу навіть передбачалося надання, як підкреслено в тексті, права шведському королю титулуватися «постійним протектором України»¹.

«Пактами...» також передбачалося залучення шведського короля для укладання угоди з Московщиною, де «...було передбачено як повернення після закінчення війни на свободу полонених, що перебувають у Московському Царстві, так і справедливе відшкодування всіх збитків, заподіяних Україні збройною силою, котрі наробило на Україні московське військо». Окрім вирішення проблемних питань щодо полонених, у четвертій главі йдеться про повернення Війську Запорозькому його земель разом із столицею війська — Січчю, які було захоплено Московською державою і на яких збудовано кілька фортець. Тим самим Московська держава, як вказано у документі, «... створила праволомство і пригнічення». У зв'язку з цим гетьману дається наказ: «Щоб Дніпро від городків і фортець московських, так і ґрунти військові були очищені від московської посесії і до первісної області Запорозького війська повернено»².

Проблемні питання створення міждержавних військових союзів відображені у третій главі, яка стосувалася необхідності підтримання союзницьких, у тому числі військових, відносин з кримською державою «... для збройного об'єднання і скріплення вічної дружби, від якої не раз засягало допомоги Запорозьке військо для своєї оборони», в чому бачилася гарантія спокою і миру для України, та «... щоб надалі сусідні землі не пробували зухвалим нападом у спину підкорити собі Україну, а навпаки — самі побоювалися нападу». Передбачалося також введення нагляду за порушниками «братських» відносин двох держав та «військової колегатії»³.

¹ *Шевчук В.* Козацька держава. – К.: Абрис, 1995. – С. 197.

² *Бойко О. Д.* Історія України: Посібник для студентів вищих навчальних закладів. – К., 1999. – С. 159.

³ *Гончаренко В. Д., Рогожин А. Й., Святоцький О. Д.* Хрестоматія з історії держави і права України. – 1997. – К.: Ін Юре – Т. 1. – С. 189.

У «Пактах ...» є намагання вирішити питання козацьких сімей на випадок тривалих походів чи загибелі. Так, надавалися додаткові права дружинам та дітям козаків (ст. 11), «... як тих, хто овдовів, так і тих, чиї чоловіки знаходяться у походах», якими передбачається, що «...козацькі вдови і осиротілі козацькі діти ... щоб їх не притягати до всіляких повинностей та податків»¹.

Для бідних і хворих козаків передбачалося повернення після війни у власність Війська Запорізького міста Терехтемирів для відновлення за громадський кошт шпиталю для козаків, «... обтяжених похилим віком, пригнічених крайньою бідністю, а також виснажених ранами...»².

Досить цікавим є питання розподілу державної (військової) та гетьманської власності. Після проведення ревізії захоплених старшиною земельних маєтків мали бути скасовані всі тягарі, накладені на селянство, заборонялося чинити утиски сільському населенню, брати в людей підводи, ставити військо на постій та ін. Скасовувалися ненависні народові державні монополії, оренди й відкупи, ярмаркові податки та інші тягарі.

Конституція трактує (ст. 9) обрання генерального підскарб'я із «... людини значної і заслуженої». Генеральний скарбник повинен був мати у підпорядкуванні «... по два підскарб'я у кожному полку, яким підлягали по одному скарбнику в кожному місті»³. Привертає увагу той факт, що мова йде не про його призначення, а про «вибори». Генеральний підскарб'ій повинен завідувати військовою казною, прибутками і витратами держави. Таким чином, він перебирав цю функцію від гетьмана і тим відділяв казну державну від скарбу самого гетьмана.

Створення військового керівного органу на виборній основі також передбачалося «Пактами ...» за рахунок реформування Генеральної ради у Раду, до якої мала входити вся старшина (ге-

¹ Мироненко О. М. Історія конституції України. – Київ: Ін Юре. – 1997. – С. 24.

² Резніченко В. Пилип Орлик – гетьман України. – К.: Український письменник. – 1996. – С. 34.

³ Грабовський С., Ставрян С., Шкляр Л. Нариси з історії українсько-го державотворення. – К.: Генеза. – 2001. – С. 246.

неральна, полкова, сотники) та представники Запорізької Січі й виборні представники від полків (по одному від кожного)¹.

Новообраний гетьман складав присягу на вірність державі, він був підзвітний раді — фактично парламентові. Гетьман також подавав кандидатури генеральних старшин на затвердження парламенту. Старшина мала подвійну звітність — перед гетьманом та перед парламентом. Вона мала постійно перебувати при гетьмані та вирішувати разом з ним певні законодавчі питання між сесіями парламенту. Разом із генеральною старшиною гетьман уособлював найвищу виконавчу владу.

Принципово важливі питання містяться у шостій главі, де вперше був зафіксований устрій козацької держави «А чому б у вільнім народі не мав бути збережений такий добрий порядок, який був либонь у Запорозькому війську при гетьманах перед сим неодмінно, згідно давніх прав та вольностей? ... Самодержавство не властиве гетьманському урядуванню...»². Йдеться про створення своєрідного козацького парламенту — загальної Ради, тобто, на думку автора, встановлювалася *парламентська республіка*. Основою її мала стати виборність усіх цивільних та військових посад, закріплення принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову. Рада постановляє «... аби в отчизні нашій первенствующими були совітники; окрім сього, з кожного полку обиратись по одній особі з числа знатних ветеранів досвідчених вельми і заслужених мужів» і послів від Низового Війська Запорозького, котрі мають засідати в генеральній раді з генеральними старшинами; без дозволу сеї ради не вправі нічого приватною своєю владою ні зачинати, ні установляти і в skutok не приводити». Питання для розгляду в парламенті повинен був формулювати та виносити для обговорення гетьман.

Як уже зазначалося, більшість положень конституції була спрямована на обмеження влади гетьмана та визначення основних його повноважень та напрямків діяльності в певних межах, оскільки саме «... через те самодержавство, невластиве гетьманському урядуванню, вирости числені в Запорізькому війську незла-

¹ Шевчук В. Козацька держава. – К.: Абрис. – 1995. – С. 197.

² Грабовський С., Ставрян С., Шкляр Л. Нариси з історії українсько-го державотворення. – К.: Генеза, 2001. – С. 245.

годи, розорення прав і вільностей, посполите утяження...». Виявитися ці обмеження повинні були у посиленні впливу на зовнішню та внутрішню політику членів Ради, у підвищенні ролі військового генерального суду, який позбавляв гетьмана права «... карати своєю приватною помстою та владою», у чіткому розмежуванні військового скарбу і особистих фінансів гетьмана.

Загальна Рада мала збиратися тричі на рік — на Різдво Христове, Воскресіння Христове та Покрову Пресвятої Богородиці¹.

Аналіз військового устрою суверенної української держави за «Пактами...» Пилипа Орлика дозволяє дійти висновку, що представницька функція гетьмана реалізовувалась за рахунок повноважень, які надавалися гетьманові, зокрема: представлення Війська Запорізького у відносинах із протектором — королем Швеції (п. 2), константинопольським патріархом (п. 1) та Кримським ханством (п. 3); виконання рішень Генеральної ради (п. 5), санкціонування та підтвердження результатів виборів керівників місцевих органів влади та депутатів від полків; скликання сесій Генеральної ради, складання їх порядку денного; вирішення термінових справ за згодою ради генеральної старшини; координація діяльності уряду (генеральних старшин; п. 8); подання на затвердження Генеральної ради кандидатури генерального підскарбія та координація його роботи; розробка законодавчих актів на доручення Генеральної ради².

Конституцією передбачалась виборність козацьких урядників, особливо полковників, які повинні обиратися вільним волевиявленням і голосуванням; встановлення нового порядку здійснення законодавчої влади, створення системи формування законодавчого органу.

Цей документ приймався як акт, що мав регулювати принципи формування й функціонування влади та територіальний устрій Війська Запорізького. В ньому, як вважають історики, здійснюється спроба не лише визначити права і обов'язки гетьмана і старшини на майбутнє, а й узагальнити суспільно-політичний устрій

¹ Мала енциклопедія етнодержавства / Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К.: Довіра, 1996. — С. 205.

² Гончаренко В. Д., Рогожин А. Й., Святоцький О. Д. Хрестоматія з історії держави і права України. — 1997. — К.: Ін Юре — Т. 1. — С. 187–193.

козаччини, якій склався на ґрунті соборності, звичаєвого права і військової демократії прашурів¹.

У конституції закріплювалися положення, які обмежували владу гетьмана, йому заборонялося: приймати рішення з питань, які не передані йому Генеральною радою; листуватися з офіційними особами інших країн без відома генеральної старшини; самовільно здійснювати судові функції; створювати власний центральний виконавчий апарат поза структурами, підзвітними генеральним старшинам; довільне надання земель; призначати урядників будь-якого рангу. Скарб Війська Запорізького мав бути відокремлений від приватних статків гетьмана. Окремо ставилося питання про необхідність збереження підпорядкованого гетьманові найманого війська.

Одним з основних елементів конституції є помітне обмеження соціальної експлуатації (ст.10). Суть соціальної політики полягала у тому, «...щоб людям військовим і посполитим зайві не чинили утяження, наклади, пригнічення та здириства, через які вони, покинувши житла свої, звикли пріч іти і в закордонних державах шукати спокійнішого, легшого й кориснішого собі мешкання...»², тому гетьман мусить заборонити ці зловживання й уникати їх сам.

Йдеться також про обмеження експлуатації: «...щоб пани полковники, сотники і всіякі військові і посполіти урядники не важилися панщини та работ господарських козаками і посполитими людьми тими, які до їхнього уряду не належать і не є під їхньою персональною державою».

У конституції намічені шляхи повернення прав і привілеїв столичного міста Київ та інших міст, які повинні зберігатися недоторканими та непорушними. Місцеве управління мало очолюватися виборними полковниками, повноваження яких конституція суттєво обмежувала.

Таким чином, базовими принципами військово-демократичного устрою війська запорізького, які мали бути покладені в ос-

¹ Мироненко О. М. Історія конституції України. — Київ: Ін Юре, 1997. — С. 24.

² Резніченко В. Пилип Орлик — гетьман України. — К.: Український письменник, 1996. — С. 36.

нову створення суверенної української держави за конституцією Пилипа Орлика, були:

1). забезпечення цілісності та суверенності, самостійності держави (у тому числі і за рахунок створення міждержавних військових союзів);

2). створення на виборній основі керівного органу війська держави;

3). розподіл власності на державно-військову та гетьманську;

4). впровадження присяги гетьмана війська (головнокомандувача);

5). відповідальність гетьмана та старшини за повернення полонених, допомогу сім'ям загиблих, створення військово-медичного закладу тощо.

Названі принципи свідчать про зародження поглядів на демократичний устрій організації війська та про його національну ідентифікацію у межах суверенної держави вже на початку XVIII сторіччя.

В. О. Рум'янцев, доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Академії правових наук

КОНСТИТУЦІЯ УНР 1918 РОКУ – ВАЖЛИВИЙ КРОК В РОЗВИТКУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Після Конституції П. Орлика Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольності УНР) 29 квітня 1918 року є найбільш помітним явищем в розвитку конституційного законодавства України.

Робота над проектом Конституції розпочалася після проголошення Української Народної Республіки, оскільки ця історична подія поставила на порядок денний необхідність прийняття Основного Закону. Його принципові засади від імені конституційної комісії сформулював М. Грушевський¹. Важливого значення набували питання компетенції законодавчої влади, визначення повноважень виконавчої і судової влади. З самого початку в основу Конституції було покладено ідею поділу влади з метою гарантувати демократичний розвиток Української держави. Робота над проектом Конституції розгорталася досить плідно й доволі швидкими темпами, чому значною мірою сприяла розвиненість в Україні на зламі XIX–XX століть державно-правової думки, яка ввібрала в себе кращі досягнення світового досвіду.

¹ Нова Рада. – 1917. – 20 листопада.

Воєнні дії наприкінці 1917 — на початку 1918 року не дали можливості завершити роботу над проектом Конституції, належним чином обговорити й прийняти її. Текст Конституції, згадував Д. Дорошенко, «було ухвалено практично без змін, тобто в тій редакції, яка була запропонована комісією»¹.

Основні засади побудови Української Народної Республіки як держави суверенної, самостійної і ні від кого не залежної були викладені в першому розділі Конституції. Сувереном у державі виступав народ, тобто громадяни УНР всі разом. Свої суверенні права народ здійснював через Всенародні Збори України (статті 1–3).

Конституція проголошувала єдність і неподільність території Української Народної Республіки. Без згоди Всенародних Зборів при кваліфікованій більшості в 2/3 голосів не могли відбуватися ніякі зміни кордонів УНР або праводержавних відносин якоїсь території до Республіки (ст. 4).

Виходячи з єдності системи влади в УНР, Конституція надавала адміністративно-територіальним одиницям права широкого самоврядування (ст. 5).

Націям, які мешкали в межах Української Народної Республіки, надавалися широкі права на впорядкування свого культурного життя в національних межах (ст. 6).

Показовим є той факт, що вже друга глава Конституції була присвячена правам громадян УНР.

Конституція надавала права громадянства Української Народної Республіки відповідно до законодавства УНР. Конституція не допускала подвійного громадянства — громадяни УНР не могли бути одночасно громадянами іншої країни. Конституція допускала вихід із громадянства УНР шляхом звернення із заявою до уряду УНР з додержанням встановленої законом процедури. Одночасно Конституція містила інститут позбавлення громадянства УНР. Цей акт міг здійснюватися лише за постановою Генерального Суду. Хоча ні підстав ні процедури позбавлення громадянства УНР Конституція не передбачала.

За громадянами УНР визнавалося широке коло особистих свобод — недоторканність особи й домашнього вогнища, таєм-

¹ *Дорошенко Д.* Історія України 1917–1923 рр. – Т. 1: Доба Центральної Ради. – Ужгород, 1932. – С. 331–332.

ниця листування, свобода місця перебування, а також політичних прав — активні й пасивні вибори, свобода слова, друку, совісті, організацій, страйку. Більшістю цих прав могли користуватися всі мешканці УНР, а повнота громадянських прав належала тільки українським громадянам обох статей після досягнення ними 20-річного віку.

Користування громадянськими правами було рівним для чоловіків і жінок. Воно не залежало від народження, віри, національності, освіти, майна, оподаткування.

Конституція, наскільки це було можливо, встановлювала гарантії захисту тих чи інших прав громадян. Стаття 13 встановлювала, що громадяни УНР і ніхто інший не може бути заарештований на її території без судового рішення інакше як на «гарячому вчінку». Але і в такому випадку він мав бути відпущений не пізніше як за 24 години, якщо суд не встановить підстав для його затримання.

Стаття 15 виходила із презумпції недоторканності помешкання. Хоча в окремих випадках дозволяла правоохоронним органам порушувати недоторканність житла без судового рішення. Але зобов'язувала останні протягом 48 годин надати відповідне судово-рішення.

Глави три, чотири і п'ять були присвячені державному механізму Української Народної Республіки.

Одним з головних принципів Конституції УНР був поділ влади на законодавчу, виконавчу і судову. Згідно з цим будувалася структура центрального державного апарату. Законодавчу владу мав уособлювати парламент — Всенародні Збори (ст. 23), виконавчу — уряд — Рада Народних Міністрів (ст. 24), судову — Генеральний Суд УНР (ст. 25). Основний Закон держави виходив з того, що кожна гілка влади має своє призначення («функції»). При цьому особливо наголошувалося, що жодна з них не має права виконувати функції іншої (ст. 63).

Необхідною умовою реалізації принципу поділу влади на практиці є наділення кожної з її гілок відповідною компетенцією, з тим щоб вони не протистояли, а взаємно доповнювали одна одну, узгоджували між собою всі проблеми й діяли як єдиний політичний організм на благо народу.

Але в питанні розподілу компетенції між законодавчою та виконавчою гілками влади укладачі Конституції не виявили достатньої послідовності. Більш-менш чітко окреслювалася компетенція парламенту. Всенародні Збори могли розглядати й вирішувати будь-яке питання державного, економічного й соціально-культурного життя Республіки. Одночасно Конституція підкреслювала статус Всенародних Зборів як верховної влади УНР шляхом визначення предметів їх виключного відання. При цьому її укладачі виходили з класичних уявлень про прерогативи парламенту й відносили до них найважливіші питання життя Української Народної Республіки: встановлення податків і позик; призов громадян УНР для обов'язкової військової служби; оголошення війни й укладення миру; ратифікація міжнародних договорів; встановлення одиниць міри, ваги та грошової системи УНР.

У той же час Конституція загальним чином визначала компетенцію уряду. Рада Народних Міністрів мала порядкувати всіма справами, які залишалися поза межами діяльності органів місцевого самоврядування або стосувалися УНР в цілому (ст. 50).

Прогалиною в Конституції УНР 1918 р. була невизначеність компетенції місцевих органів влади. Заявивши, що «УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування» (ст. 5), Конституція цілковито не дбала про розмежування компетенції між місцевими і центральними державними установами¹.

Нечітке розмежування компетенції між парламентом та урядом при невизначеності компетенції органів місцевого самоврядування навряд чи створювало умови для самостійної й ефективної реалізації виконавчою гілкою влади свого призначення. Навпаки, це ставило її в залежність від всесильного парламенту — Всенародних Зборів², робило уряд їх своєрідним додатком, що було серйозною перешкодою на шляху реалізації принципу поділу влади.

Конституція мала суттєві протиріччя в справі поділу влади між парламентом та урядом і на організаційному рівні. В Основ-

¹ Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття // Історичні есе: У 2 т. — К., 1994. — Т. 2. — С. 48.

² Скрипнюк О. В. Теоретико-методологічні засади формування та розвитку громадянського суспільства і правової держави в Україні. — К., 1995. — С. 80.

ному Законі були відсутні посади глави держави (президента) і навіть глави уряду (прем'єр-міністра). І це не слід розцінювати лише як курйоз, оскільки його укладачі усвідомлювали необхідність послідовного курсу практичної політики країни, що могло бути здійснено лише за умови персоніфікації влади. Однак вирішували вони цю проблему, спираючись переважно на досвід Центральної Ради, проявом чого можна вважати подвійний статус голови Всенародних Зборів: з одного боку, на нього покладалися типові функції голови парламенту — скликати сесії Всенародних Зборів, провадити їх засідання, а з іншого — він наділявся повноваженнями глави держави — мав виконувати функції, пов'язані з представництвом УНР, формувати уряд — Раду Народних Міністрів.

Важливе значення в справі поділу влади мала можливість різних її гілок стримувати й контролювати одна одну. У цьому плані Конституція УНР містила цілу низку організаційно-правових заходів, своєрідну систему стримувань і противаг.

Перш за все це стосувалося порядку формування гілок влади. Досить ретельно Конституція визначила цю процедуру стосовно парламенту. Основний Закон проголошував, що Всенародні Збори обираються загальним, рівним, безпосереднім і таємним голосуванням. Разом з тим, встановлювалася пропорційна система представництва на парламентських виборах, яка на практиці сприяла партійній роздробленості та міжпартійній боротьбі і через це робила законодавчий орган малопрацездатним¹. Один депутат мав обиратися від 100 тис. населення. Це забезпечувало чисельний склад Всенародних Зборів приблизно в 300 чоловік, що було оптимальним з точки зору як представництва, так і ефективності роботи парламенту.

Щодо порядку формування виконавчої й судової гілок влади Конституція встановила, що і Рада Народних Міністрів, і Генеральний Суд УНР обираються Всенародними Зборами. Всенародні Збори обиралися на три роки (ст. 31); такий же строк діяльності мав і уряд, оскільки він діставав «свою повновасть від Всенародних Зборів» (ст. 51) і відповідно складав свої повноваження

¹ Лисяк-Рудницький І. Українська революція з перспективи сорокаліття. — Т. 2. — С. 48.

перед щойно обраним парламентом. Генеральний Суд УНР мав діяти п'ять років (ст. 66).

Конституція УНР 1918 р. закріплювала можливість контролю діяльності уряду через депутатський запит з боку парламентаріїв. Відповідно до статей 55, 56 кожен депутат Всенародних Зборів мав право ставити запитання Раді Народних Міністрів у цілому або окремим її членам. Партійні фракції й депутатські групи (не менше 15 чоловік) могли «ставити жадання вияснень». Запити оголошувалися через Президію Всенародних Зборів. Суб'єкти, до яких були звернені депутатські запити, протягом семи днів мусили дати пояснення на Всенародних Зборах УНР — особисто чи через своїх представників. Відповідь на депутатський запит ставала предметом обговорення на сесії, а в разі потреби — підставою для прийняття Всенародними Зборами відповідного рішення.

Конституція передбачала можливість дострокового припинення повноважень органів законодавчої і виконавчої влади, хоча й не встановлювала для цього підстав. Але тут, як і в інших питаннях, вона виходила з домінування законодавчої гілки влади над виконавчою. Уряд не мав права розпустити парламент і призначити нові вибори, у той же час Всенародні Збори мали право висловити недовіру Раді Народних Міністрів як в цілому, так і окремим міністрам, що означало їх відставку. Такі положення Основного Закону призвели б до знищення внутрішньої солідарності уряду, а окремі міністри на практиці мусили б коритися наказам партійних фракцій у парламенті¹. І хоча Конституція встановлювала процедуру дострокового припинення повноважень Всенародних Зборів, вона була досить складною і значною мірою залежала від самих Зборів. Парламент розпускався волею народу, виявленою не менш як трьома мільйонами виборців, письмовими заявами, переданими до Генерального Суду через громади, який після перевірки правосильності підписів, повідомляв про це домагання Всенародні Збори. На цій підставі останні могли прийняти рішення про їх достроковий розпуск (ст. 32). Проте це не означало негайного розпуску Всенародних Зборів. Нові вибори призначав уряд, і протягом трьох місяців мали бути скликані нові Все-

¹ Див.: *Лисяк-Рудницький і. Українська революція з перспективи со- рокаліття*. – Т. 2. – С. 48.

народні Збори, перед якими складав повноваження парламент попереднього скликання (ст. 33).

Важливим елементом у системі стримувань і противаг є можливість виконавчої й судової гілок влади здійснювати контроль за законодавчою діяльністю парламенту через право вето з боку виконавчої влади або визнання тих чи інших законів такими, що не відповідають Основному Закону — з боку судової влади.

На жаль, Конституція УНР 1918 р. не містила цієї форми контролю за діяльністю парламенту. Відверто кажучи, такого контролю з боку виконавчої влади взагалі не могло бути, оскільки не передбачено було посади ні президента, ні прем'єра, які б уособлювали вищу виконавчу владу і мали право вето на закони, ухвалені Всенародними Зборами. І взагалі уряд не міг взяти на себе функцію контролю за законодавчою діяльністю парламенту, оскільки повністю залежав від нього.

Нічого в Конституції не було сказано й про можливість здійснювати контроль за відповідністю їй поточного законодавства з боку Генерального Суду.

На практиці це могло призвести до того, що всесильний парламент — Всенародні Збори — був би ще й безконтрольним у своїй діяльності.

Ще одним важливим елементом поділу влади є несумісність депутатського мандату з можливістю обіймати відповідальні посади в апараті управління. Але Конституція ігнорувала цей принцип і дозволяла депутатам Всенародних Зборів одночасно бути й членами Ради Народних Міністрів. І хоча в ній містилося застереження, що в такому разі в парламенті вони мають лише дорадчий голос (ст. 59), це не ліквідувало серйозної суперечності у справі поділу влади.

Багато уваги Основний Закон приділяв регламентації організаційних і правових форм діяльності Всенародних Зборів, будуючи їх на засадах парламентаризму. Найважливішою організаційною формою й одночасно вищим органом Всенародних Зборів визначалися їх сесії. Чергові сесії мали скликатися двічі на рік, а перерва між ними не повинна перевищувати три місяці. На вимогу 1/5 частини депутатів могли скликатися позачергові сесії.

Конституція визначила дещо занижений кворум для правомочності рішень парламенту. Для цього передбачалася присут-

ність на засіданні понад 1/2 депутатів, а всі справи вирішувалися звичайною більшістю присутніх (ст. 38). На практиці це могло б призвести до прийняття того чи іншого рішення при голосуванні за нього лише чверті парламентаріїв від загальної чисельності. І тільки для вирішення найважливіших питань державного будівництва (відділення території, зміни в Конституції, проголошення війни, віддання під слідство й суд міністрів) необхідні були особливий кворум (3/5 від загального числа депутатів) і кваліфікована більшість голосів (2/3).

Керівною структурою парламенту за Конституції УНР була Президія, яка обиралася Зборами у складі голови, його заступника й декількох помічників (товаришів)

Правовою формою діяльності Всенародних Зборів була їх законодавча діяльність, яка досить детально регулювалася Основним Законом і будувалася на демократичних засадах. Правом законодавчої ініціативи наділялося широке коло суб'єктів: Президія Зборів, їх партійні фракції, депутатські групи (не менше 30 чоловік), органи самоврядування (що об'єднували не менше 100 тис. виборців) і безпосередньо виборці (не менше 100 тис. за письмовим поданням).

Конституція передбачала демократичну й ділову процедуру проходження законопроекту: він подавався до Президії Всенародних Зборів, яка передавала його для опрацювання у відповідну комісію, і вже за доповіддю останньої законопроект затверджувався на сесії Зборів. Остання стадія, слід вважати, не виключала можливості внесення доповнень і змін до запропонованого комісією проекту.

У дусі вимог парламентаризму визначався правовий статус депутатів Всенародних Зборів. Вони мали право ставити питання і звертатися з запитом до членів уряду (ст. 55). На строк виконання повноважень парламентарю надавався депутатський імунітет, що полягав у неможливості притягати його до кримінальної відповідальності. Депутати за свою роботу мали отримувати платню. З цього можна зробити висновок, що парламент мав працювати на постійній основі.

Конституція в главі 6 визначала загальні проблеми організації судової влади в Україні. Скоріше це було викладення загальних принципів судочинства.

Суд мав відбуватися іменем Української Народної Республіки шляхом прилюдного і усного розгляду справи.

Суд з цивільних, кримінальних та адміністративних справ мав здійснюватися виключно судовими установами, а судових рішень не могли замінити ні законодавчі, ні адміністративні органи влади.

Суд для всіх громадян, не виключаючи членів Всенародних Зборів та членів Ради Народних Міністрів, був єдиним.

Конституція залишала поза увагою проблеми організації судової системи УНР. Вона встановлювала лише, що Генеральний Суд є найвищою касаційною інстанцією для всіх судів Республіки і не може бути судом першої та другої інстанції та мати функції адміністративної влади. Всі інші проблеми організації та компетенції судових установ Конституція відносила до поточного законодавства УНР.

Для національних меншин Конституція своєю прямою дією гарантувала право на національно-персональну автономію. За всіма націями, які мешкали в Україні, визнавалося право на самоврядне життя в галузі культури й внутрішньої організації, здійснюване через Національні союзи. Конституція передбачала укладення на добровільних засадах національного кадастру (реєстру) членів Національних союзів, які б мали право вибору своїх автономних органів: Установчих Національних Зборів, Національної Ради та ін. Останні мали бути державними органами УНР. Основу цієї глави Конституції УНР становив «Закон про національно-територіальну автономію», ухвалений Центральною Радою 22 січня 1918 року¹.

У цьому питанні укладачі Конституції дотримувалися концепції про те, що держава має бути не стільки федерацією територій, скільки федерацією народів, які історично співіснують у межах певних кордонів і кожний з яких має окремо вести свої національно-культурні справи. Хибність цієї теорії полягала в тому, що, по-перше, люди в багатонаціональній державі майже автоматично поділялись би на основну, провідну, а відтак — фактично пануючу націю і національні меншини, а по-друге, цей поділ породжував би відповідні установки в самосвідомості людей і конфлікти між групами населення різного етнічного походження. Усе це потенційно не тільки містило б можливість дискримінації національних меншин з боку уряду, який обов'язково вважав би себе

¹ Вісник Ради Народних Міністрів Української Народної Республіки. — 1918. — 2 квітня.

репрезентантом інтересів етнічної більшості, але й працювало б не на об'єднання й консолідацію, а на роз'єднання громадян однієї держави за національними, мовними, культурними, конфесійними ознаками, тобто вело б до деструкції останньої¹.

Треба зауважити, що в Конституції 1918 року нічого не зазначалося щодо прав власності громадян. Приватна власність на засоби виробництва (перш за все земельну) не заперечувалась, але і не гарантувалася. Таким чином, найголовніше питання соціально-економічної організації суспільства, яке і викликало революцію, — питання власності на землю — на конституційному рівні лишалося нерозв'язаним. Укладачі Конституції свідомо обходили його, намагаючись залишити собі на майбутнє щонайбільшу свободу маневрування відповідно до обставин².

Крім того, Конституція не порушувала деяких фундаментальних питань загальнодержавного значення. Зокрема, це стосується державної символіки УНР³. Конституція також не окреслювала кордонів України, хоча й зазначала, що її територія є неподільною.

Через гетьманський переворот Конституція УНР 1918 року не набрала чинності. Але зміст Основного Закону доби Центральної Ради дає підстави стверджувати, що з точки зору права він хоча й був недостатньо професіональним⁴, проте важливим як документ часу. Конституція УНР 1918 року донесла до нас провідні ідеї творців української державності, що дозволяє стверджувати, що Українська Центральна Рада складалася з ліберальних, глибоко гуманних і демократичних діячів, які намагалися створити законодавчі підвалини справедливого суспільного життя в Україні.

І нарешті, Конституція УНР 1918 року відіграла роль величезної історичної ваги — юридично оформила відродження державності України.

¹ Див.: Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917–1919 рр. Історико-генетичний аналіз. — К., 1995. — С. 127.

² Див.: Павленко Ю., Храмов Ю. Українська державність у 1917–1919 рр. — С. 126.

³ Див.: Мироненко О. М. Світоч української державності. Політико-правовий аналіз діяльності Центральної Ради. — К., 1995. — С. 181.

⁴ Див.: Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української Конституції. — К., 1993. — С. 48–49.

Ю. Г. Барабаш, кандидат юридичних наук, науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРНУ

Розвиток засад парламентаризму в Україні

Історія української політико-правової думки нараховує вже не одне сторіччя. Вітчизняні дослідники брали за об'єкт своєї уваги різні сторони державного будівництва. Переважно розглядалися питання розвитку української державності, створення дієвого механізму державної влади та встановлення територіального устрою української держави. Безперечно, оцінка запропонованих мислителями ідей повинна враховувати тогочасні історико-політичні умови.

Одним із питань, що привертала увагу вчених у кожен із періодів української державності, було створення дієвих представницьких установ. Знайшло воно своє належне відображення і в Конституції гетьмана України Пилипа Орлика.

Мета цієї статті — проаналізувати основні погляди на явище парламентаризму; розглянути окремі засади парламентаризму, започатковані в Конституції Пилипа Орлика; встановити, наскільки ідеї Пилипа Орлика співвідносяться із сучасним конституційно-правовим регулюванням діяльності українського парламенту, та проаналізувати подальший розвиток українського парламентаризму в аспекті конституційної реформи, що відбувається в Україні.

Слід зазначити, що питання політико-правової природи парламентаризму та розвитку його засад досліджували такі вчені, як

Ю. М. Тодика, В. Ф. Погорілко, А. З. Георгіца, В. М. Шаповал, В. С. Журавський, Г. С. Журавльова, В. М. Єрмолаєв та інші¹.

Методологічно важливим на першому етапі даного дослідження є встановлення значення самого терміна «парламентаризм». Так, на думку А. З. Георгіци, парламентаризм — це «визначена в конституції та інших законах і відповідним чином трансформована у практичну площину організація влади у державі і суспільстві, в якій парламент, побудований на демократичних засадах, володіє юридичним статусом і реальними повноваженнями представницького, законодавчого, контрольного і установчого характеру, в бюджетно-фінансовій і зовнішньополітичній сферах і своєю активною діяльністю виступає гарантом захисту інтересів як більшості, так і меншості громадян країни»². Акцентується увага на функціональній ролі парламентаризму і у визначенні, що пропонується Г. С. Журавльовою: парламентаризм характеризується як «політико-правовий режим організації і діяльності державного механізму, за умов якого наявна особлива і реальна роль у здійсненні владарювання самого парламенту»³. Разом з тим у літературі зустрічається більш широке трактування парламентаризму: він розглядається в аспекті становлення правової державності. Так В. С. Журавський цілком слушно зазначає, що «в основі сучасного розуміння парламентаризму — ознаки вільного демократичного ладу, якими стали визнання і гарантування права на самовизначення народу, народного суверенітету, демократія, сво-

¹ Див.: *Тодика Ю. Н.* Конституція України: проблеми теорії та практики: Монографія. — Х.: Факт, 2000. — 608 с.; *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — Чернівці: Рута, 1998. — 484 с.; *Журавльова Г. С.* Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук.: 12. 00. 02. — Х., 1999. — 19 с.; *Погорілко В. Ф.* *Ставнітчук М. І., Федоренко Г. О.* Український парламентаризм // Державотворення і правотворення в Україні: досвід, проблеми, перспективи / За ред. Ю. С. Шемшученка. — К., 2001. — С. 86–113; *Шаповал В.* Зарубіжний парламентаризм. — К.: Основа, 1993. — 143 с.; *Журавський В. С.* Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — Одеса, 2001. — 36 с.

² Див.: *Георгіца А. З.* Сучасний парламентаризм: проблеми теорії та практики. — С. 20.

³ Див.: *Журавльова Г. С.* Конституційні засади становлення і розвитку парламентаризму в Україні. — С. 10;

бода, повага до прав і свобод людини і громадянина (права на життя, свободу і особисту недоторканність), поділ влади, відповідальність уряду, дотримання законності у діяльності виконавчої влади, незалежність судів, принцип багатопартійності та ін.»¹. Хоч при подальшому розгляді цього політико-правового явища автор знов-таки акцентує увагу на переважаючій ролі парламенту в державному механізмі як основній рисі парламентаризму.

На основі цих та інших робіт, присвячених парламентській тематиці, можна зробити висновок про те, що парламентаризм розглядається виключно як режим здійснення влади, форма державного управління, система влади, принцип, основним проявом якого є верховенство парламенту всередині державного механізму².

Однак більш глибоке дослідження явища парламентаризму, особливо в аспекті зв'язку парламентаризму з такою визначальною засадою конституційного ладу, як народовладдя³, дозволяє зробити певні висновки. По-перше, парламентаризм як режим здійснення державної влади, насамперед, характеризується закріпленням за парламентом статусу єдиного представницького і законодавчого органу влади, який активно виконує покладені на нього функції по реалізації і захисту інтересів народу. При цьому його рішення мають беззаперечний авторитет серед всіх суб'єктів права, особливо, серед органів і посадових осіб виконавчої влади.

По-друге, парламентаризм дуже тісно пов'язаний з народовладдям, оскільки при відсутності ефективного органу народного представництва немає ніяких підстав говорити про повноцінне втілення в життя принципу народного суверенітету, оскільки, нереалізованою залишається його «представницька» складова. При цьому іноді саме парламентаризм називають «індикатором міри, рівня народовладдя» в тій або іншій державі⁴.

¹ Див.: *Журавський В. С.* Теоретичні та організаційно-правові проблеми становлення і розвитку українського парламентаризму. — 36 с.;

² Див.: *Могунова М. А.* Скандинавський парламентаризм. Теорія і практика. — М.: Російск. гос. гуманит. ун-т, 2001. — С. 22–23.

³ Більш детально див.: *Барабаш Ю. Г.* Парламентаризм в системі демократичних цінностей сучасного суспільства // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. — 2004. — № 4. — С. 47–51.

⁴ Див.: *Степанов И. М.* Формула народовластия: основания конституционной концепции // Конституционный строй России. — М.: ИГП РАН, 1996. — Вып. 3. — С. 5.

Безперечно, сучасне розуміння режиму парламентаризму є результатом еволюції політико-правових поглядів на місце та роль представницьких установ у системі органів державної влади.

Безпосередньо Пилип Орлик також вважав, що заради нормального функціонування української держави необхідним є започаткування представницьких установ. Його погляди щодо представницьких інституцій були втілені у нормах запропонованих ним до проекту Конституції.

«З ... генеральними старшинами, полковниками і генеральними радниками повинен теперішній ясновельможний гетьман, а також його наступники радитися про безпеку Вітчизни, про спільне благо і про всі громадські справи і немає права нічого вирішувати, розпочинати і здійснювати своєю волею без попереднього розгляду і схвалення ними»¹. Подібне формулювання дозволяє зробити висновок про розуміння П. Орликом значення колегіального вирішення важливих державних справ із залученням представників різних соціальних верств, як для легітимації прийнятих гетьманом рішень, так і для їх більшої обґрунтованості та виваженості. Безперечно, що в жодному разі не слід абсолютизувати запропоновані П. Орликом процедури прийняття рішень з точки зору їх демократичності. Адже, як вже наголошувалось, аналіз запропонованих ідей повинен здійснюватись крізь призму тогочасного розвитку суспільства. Тому, безумовно, автор першої європейської конституції, хоча і усвідомлював значення та роль представників народу, проте не заперечував провідну роль у державному управлінні гетьмана як одноосібного глави держави.

З часом значення представницьких установ значно змінилось. У сучасних умовах ми розуміємо парламент не як дорадчий орган при главі державі, а як «виборну колегіальну установу, що має законодавчі, фінансові, контрольні і судові повноваження і поширює свою юрисдикцію, як правило, на всю територію держави»².

Разом з тим, слід звернути увагу на той факт, що поряд із консультативною функцією представницьких зборів козацької держави, Пилип Орлик вважав за необхідне наділити таку владну інституцію

¹ Текст Конституції П. Орлика взято із матеріалів сайту Бібліотеки Верховної Ради України: URL: <http://www.rada.gov.ua>

² Див.: Конституционное право: Словарь. – М.: Юристъ, 2001. – С. 323.

ще й контрольними повноваженнями. Ця ідея була втілена в такі норми конституційного тексту: «Якщо ж у діях ясновельможного гетьмана буде спостережено щось незгідного справедливості, хибного щодо військових прав і вольностей чи зловорожого Вітчизні, то генеральні старшини, полковники і генеральні радники владні використати свободу голосу, щоб особисто або ж — якщо того вимагатиме крайня і невідклична потреба — публічно на нараді висловити докір його ясновельможності і рішуче стримати від зневаги отчистих прав і вольностей, не завдаючи при тому ані найменшої образи високої гетьманській честі. На ті докори ясновельможний гетьман не повинен ані ображатися, ані не має права за них мстити, — навпаки, повинен постаратися виправити переступи».

Подібна засада отримала свій належний розвиток у сучасному конституційному законодавстві. В нинішніх умовах парламент має значно більший арсенал контрольних засобів впливу на главу держави та виконавчу гілку влади. Такими засобами контролю є парламентське розслідування, парламентські слухання, депутатські та парламентські запити, діяльність спеціалізованих парламентських інституцій.

Попри те заслуговує на увагу критерій, яким повинні були користуватись представники козацтва при оцінці діяльності гетьмана, — відповідність дій гетьмана вимогам справедливості, поваги до прав козацтва та захист інтересів Вітчизни. Безперечно, така оцінка має більше політичний, аніж правовий характер. Водночас ми бачимо значну прогресивність тогочасних ідей П. Орлика відносно підстав політико-правової відповідальності глави держави¹.

Якщо проаналізувати сучасне конституційно-правове регулювання інституту імпічменту Президента України, який (інститут) безумовно входить до сфери контрольної діяльності парламенту, то можна виявити недосконалість підстави притягнення глави держави до конституційно-правової відповідальності. Так, ч. 1 ст. 111 Конституції України передбачає, що Президент може бути усунений з поста в порядку імпічменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину.

Щодо «державної зради» як підстави імпічменту, то в цьому питанні можемо констатувати не зовсім адекватне сприйняття

¹ Хоча більш доцільним є вживання в таких випадках терміна «конституційно-правова відповідальність», проте навряд чи можливо виділення в тих історичних умовах подібного виду відповідальності.

практики зарубіжного парламентаризму. Справа в тому, що подібна підстава імпічменту глави держави міститься і в Конституції Франції 1958 р. Мабуть, враховуючи той факт, що Франція, як і Російська Федерація та Україна, є президентсько-парламентськими республіками, при прийнятті Конституцій двох останніх держав був використаний досвід Франції у вирішенні цього питання. Однак при цьому не було враховано, що у французькій юридичній науці та практиці «державна зрада», вчинена Президентом, розуміється не як кримінальний злочин, а, в першу чергу, як «серйозне упущення при виконанні президентських обов'язків» (Ж. Жіккель), «політичний злочин, який полягає у зловживанні своїми обов'язками шляхом дій, що суперечать Конституції та вищим інтересам держави» (М. Дюверже)¹. Про неврахування цього аспекту застосування терміна «державна зрада» свідчить, зокрема, формулювання «та інший (тяжкий) злочин» у текстах статей, присвячених інституту імпічменту, російської та вітчизняної Конституцій.

Щодо українського законодавства, то відповідно до ст. 111 Кримінального кодексу України «державна зрада» може полягати у таких формах: перехід на бік ворога в умовах воєнного стану або в період збройного конфлікту, шпигунство, надання іноземній державі, іноземній організації або їх представникам допомоги в проведенні підривної діяльності проти України. Очевидно, що подібні види об'єктивної сторони є не зовсім прийнятні щодо специфічної діяльності глави держави. На наш погляд, найбільшим чином завданням інституту імпічменту глави держави відповідає така підстава імпічменту, як «порушення присяги Президентом України». Саме присяга глави держави і містить ті державні та суспільні цінності, заради забезпечення та захисту яких повинен діяти Президент: суверенітет і незалежність України, благо Вітчизни і авторитет України, добробут Українського народу, права і свободи громадян, інтереси усіх співвітчизників². За-

¹ Цит. за: Крутоголов М. А. Президент Французской Республики: правовое положение. – М.: Наука, 1980. – С. 126–127.

² Хоча навряд чи можна повністю порівнювати інститут гетьмана, відповідно до Конституції П. Орлика, з сучасним інститутом президентури в Україні, проте слід зазначити, що подібні цінності виділялись як ключові в діяльності глави держави ще три століття тому: додержання вимог справедливості, поваги до прав людини та захист інтересів Вітчизни.

проведення такої підстави зможе, на нашу думку, зробити більш ефективною як процедуру відсторонення глави держави від займаної посади в порядку імпічменту, зокрема, так і контрольну функцію парламенту взагалі.

Дослідження конституційно-правової спадщини української нації набуває особливого значення в аспекті конституційно-правової реформи, результатом якої стало прийняття парламентом 8 грудня 2004 року Закону України № 2222–IV «Про внесення змін до Конституції України». Мета змін Основного Закону — перехід від президентсько-парламентської до парламентсько-президентської республіки і як наслідок цього — створення механізму відповідальної влади. Основними новелами цього Закону є запровадження імперативного мандату парламентаріїв, який проявляється в достроковому припиненні повноважень народного депутата України, що вийшов із складу фракції політичної партії (виборчого блоку), за виборчим списком якої його було обрано; створення нового суб'єкта державно-правових процесів — коаліції депутатських фракцій. Саме на цю коаліцію покладатиметься відповідальність за формування Уряду та за практичні результати його діяльності.

Попри значний позитив цих конституційних започаткувань не можемо не відмітити ті проблемні моменти, що можуть виникнути після набрання чинності змін до Основного Закону.

Насамперед, мова йде про доволі жорсткі строкові рамки, в яких доведеться створювати коаліцію депутатських фракцій. А саме те, що в разі нестворення протягом одного місяця у Верховній Раді України такої коаліції Президент України зможе достроково припинити повноваження парламенту (нова редакція ст. 90 Конституції України). Однак при цьому не встановлюється жодних обмежень щодо мінімального строку існування депутатської коаліції. Зазначається лише, що в разі припинення існування такої коаліції нова коаліція повинна бути створена протягом того ж місячного терміну (нова редакція ч. 7 ст. 83 Конституції).

Більше того, Основний Закон містить лише відсильну норму щодо врегулювання засад формування, організації діяльності та припинення діяльності коаліції в Регламенті Верховної Ради (окрім, звичайно, конституційних положень, що стосуються цих питань).

А отже, парламент нового скликання зустрінеться з проблемою практичної відсутності правової бази, яка б регламентувала питання функціонування депутатської коаліції. Справа в тому, що чинний Регламент парламенту був прийнятий ще 27 липня 1994 року. Хоча до нього і були внесені численні зміни, проте він у багатьох своїх положеннях не відповідає ані чинній Конституції, ані тим змінам, що пропонується внести до Основного Закону. Таким чином, можна спрогнозувати ситуацію, коли сформована в парламенті після виборів 2006 року коаліція депутатських фракцій стане черговою марною спробою створити стійку парламентську більшість.

Як і в попередніх випадках, коли були намагання створити такий суб'єкт у межах існуючого конституційно-правового поля, в якому відсутня інституціоналізація парламентської більшості, базовим документом у діяльності коаліції депутатських фракцій стане угода про утворення такої коаліції. Тому важливим з точки зору дослідження засад парламентаризму є з'ясування питання про політико-правову природу угод, які укладаються під час утворення як парламентської більшості, так і опозиції. Зупинимось на більш значущій угоді — угоді про утворення коаліції фракцій, що представляють парламентську більшість. Такі угоди є звичним явищем, зокрема, для німецького парламентаризму. Як зазначається в літературі, коаліційні угоди передбачають розподіл посад у майбутньому уряді, зобов'язання сторін по координації своїх дій у парламенті, створення спеціальних погоджувальних органів (коаліційних комітетів), порядок їх роботи, термін дії угоди тощо¹. Зміст цієї угоди доводиться до відома виборців шляхом публікування її в центральних засобах масової інформації. А це означає, що у випадку порушення угоди однією із сторін така політична сила втратить свою підтримку на наступних виборах. Це є єдиним і головним засобом впливу на сторін угоди, тобто така угода не має правового характеру². Такий підхід, на наш погляд, цілком

¹ Див.: Шльоер Б. Формування парламентської більшості в Німеччині // Формування парламентської більшості: стан, проблеми, перспективи: Матеріали «круглого столу» (2 лютого 2000 р.). – К.: Видавничий Дім «Юридична книга», 2000. – С. 25–28.

² Див.: Шльоер Б. Формування парламентської більшості в Німеччині. – С. 25.

відповідає вимогам демократичної парламентської діяльності. До того ж подібна угода не передбачена «конституційними змінами», як форма втілення домовленості про утворення коаліції.

Таким чином, відсутність на рівні Регламенту Верховної Ради України правових норм, які б деталізували положення Конституції, що стосуються діяльності парламентської коаліції і врегулювання цих питань виключно угодою про утворення такої коаліції, навряд чи дозволить говорити про стійкість коаліції та про взяття нею відповідальності за стан справ у державі. Будучи противником надмірної інституціоналізації такого суб'єкта парламентського процесу в конституційному тексті, не можемо ще раз не зазначити, що, встановивши місячний строк для утворення коаліції депутатських фракцій, законодавець не встановив жодних мінімальних строків існування самої коаліції. А отже, виникає запитання, наскільки була досягнута мета створити відповідальний владний суб'єкт в особі коаліції, започаткувавши при цьому лише місячний строк для її створення.

Підсумовуючи вищевикладене, можна відзначити, що явище парламентаризму потребує свого подальшого дослідження як з точки зору сучасних реалій демократичного суспільства, так і з позицій історичного розвитку теорії народного представництва. Безперечно, до такої наукової спадщини слід ставитись з позицій тих історико-політичних умов, в яких народжувались ці ідеї. Однак навіть при поверховому аналізі теоретичних наробок, у тому числі і висловлених Пилипом Орликом в його проекті Конституції, можна зробити висновок про їх прогресивність та доцільність використання навіть у сучасних умовах.

Г. П. Клімова, професор

ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: КЛАСИФІКАЦІЯ, ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ

В умовах посттоталітарних трансформацій дослідження прав і свобод людини, вирішення проблеми забезпечення та посилення їх захисту набуло особливої значущості й актуальності, що викликало неабияку зацікавленість до їх осмислення і реалізації в різні періоди розвитку України.

Серед борців за права і свободи людини особливе місце займає гетьман Пилип Орлик. Насамперед тому, що він був творцем однієї з перших в Європі державних конституцій, яка дістала назву «Конституція прав і свобод Війська Запорозького». Це був перший документ української державотворчої історії, в якому гармонійно поєднувалися інтереси гетьмана та старшини як військової сили, відбилися права і вольності українського народу.

Законодавчий акт, підготовлений Пилипом Орликом, обмежував владу гетьмана, встановлював суворий розподіл державного скарбу і коштів, які були в особистому розпорядженні гетьмана, ліквідував державні монополії, оренди й відкупи, заборонив чинити утиски сільському населенню. Він визнавав права і обов'язки всіх станів України і вперше на такому рівні захищав інтереси міщан, посполитих та козаків — «людей убогих»¹.

¹ Угода та Конституція Пилипа Орлика // Розбудова держави. – 1992. – № 5. – С. 8–12.

У Конституції говориться про гетьмана як верховного гаранта прав, бо ж «йому доручаються і всі у Вітчизні нелади для премудрого опраправління, права та вольності військові для непорушного збереження та оборони, договори сі та постанови для кінцевого виконання, які його вельможність зволить підтвердити не тільки підписом своєї руки, але і формально присягою і тисненням військової печатки»¹.

Хоча Пилип Орлик як гетьман не мав реальної можливості для запровадження Конституції в життя повною мірою, але вона не залишилася лише пам'яткою суспільно-політичної думки України, а протягом чотирьох років (1710 — 1714) слугувала нормативним документом на Правобережній Україні, була розіслана для керівництва у полкові та сотенні канцелярії.

Конституція Пилипа Орлика зробила вагомий внесок в осмислення прав і свобод людини, в створення умов для їх реалізації. Але було потрібно ще не одне сторіччя, щоб з проголошенням у 1991 р. незалежності України були створені реальні умови для розширення прав і свобод людини, для наповнення їх новим змістом.

У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року і зверненні Верховної Ради України «До парламентів і народів світу» 5 грудня 1991 року проголошувалося, що нова, демократична держава ставить собі за мету реально забезпечити права і свободи людини і зобов'язується суворо дотримуватися загальноєвропейських принципів та норм міжнародного права.

Набуття у 1995 році Україною членства у Раді Європи значною мірою вплинуло на розвиток прав і свобод людини в Україні, стимулювало роздроблення нової Конституції відповідно до основних принципів сучасної правової держави.

Нова Конституція України, прийнята у 1996 році, є, за оцінками міжнародних експертів, документом загальноєвропейського значення, зокрема з питань прав і свобод людини. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнані в Конституції найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ст. 3).

¹ Угода та Конституція Пилипа Орлика. – С. 12.

Конституція України, схилившись до пріоритету інтересів людини, надала громадянам більше прав і свобод, ніж конституційні акти багатьох прогресивних країн. Крім того, Конституцією України передбачено не більше десяти підстав для обмеження прав і свобод людини, в той час як Європейська конвенція з прав людини та Міжнародного пакту про громадянські та цивільні права передбачають близько 25 таких підстав¹.

Слід зазначити, що поняття прав і свобод людини, механізму їх забезпечення не знайшли свого відображення в чинному законодавстві, а отже, й існує безліч варіантів їх тлумачення.

На нашу думку, права і свободи людини за своєю юридичною природою та системою гарантій ідентичні. Вони окреслюють забезпечені державою соціальні можливості людини у різних сферах². З цієї точки зору свободи — це ті ж права. Разом з цим подані категорії певним чином співвідносяться між собою. Термін «право» означає міру можливої поведінки людини, здійснення тих або інших дій, закріплених у нормативно-правових актах. Право людини є правом на те, що потрібно людині, на що вона претендує або те, що закон їй надає, чим закон її забезпечує, що служить інтересам людини, задоволенню її потреб, що визначається як соціальне благо, соціальна цінність. Так, у Конституції України закріплюються такі права: «Кожна людина має невід'ємне право на життя» (ст. 27), «Кожен має право на повагу до його гідності» (ст. 28), «Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» (ст. 38) та ін.

Термін «свобода» — це філософська і правова категорія, яка означає самостійний вибір індивідом варіанта своєї поведінки, можливість користуватись і розпоряджатись тим або іншим соціальним благом, цінністю, задовольняти власний інтерес або якусь життєву потребу таким чином, щоб не порушувати права інших людей. Наприклад, у основному Законі закріплено: «Кож-

¹ Коментар законодавства України про права і свободи людини і громадянина / Авт. -упоряд. Хавренюк М. І. — К.: Парламент. вид-во, 1999. — С. 4.

² Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина. — Х., 2001. — С. 7.

на людина має право на свободу та особисту недоторканність» (ст. 29), «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом» (ст. 33), «Кожному гарантується право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань» (ст. 34, ч. 1), «Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання» (ст. 35) та ін. При цьому Конституція України надає людині свободу таким чином, щоб вона не могла бути використана проти інтересів суспільства, держави та інших громадян (ст. 27).

Наведене вище дає змогу зробити висновок, що чітке розмежування між «правами» і «свободами» провести важко. У кожному праві є частина свободи і у кожній свободі є частина права. Наприклад, право на освіту — це свобода у виборі видів і напрямків освіти, навчальних закладів тощо. В цьому зв'язку такі поняття можна вважати тотожними. Говорячи про права людини, будемо мати на увазі права і свободи.

У характеристиці прав і свобод людини можна виділити чотири аспекти:

— по-перше, це можливість діяти (чи утримуватись від певних дій) з тим, щоб забезпечити своє нормальне існування, розвиток, задоволення основних потреб. Іншими словами, це можливість вибору оптимальної, з точки зору людини, поведінки у конкретній ситуації;

— по-друге, це юридично забезпечене право вибору людиною певної поведінки. Тобто право повинно бути забезпечено законами та іншими правовими актами держави, міждержавними документами як цінності, які охороняються державою чи міжнародною спільнотою. Разом з тим відсутність такого закріплення не позбавляє людину її природних прав;

— по-третє, соціальний аспект прав і свобод людини полягає у тому, що можливості людини обумовлені реальним рівнем економічного, політичного, соціального і духовно-культурного розвитку соціуму;

— по-четверте, права і свободи не колективні, а індивідуальні. Як суб'єкт цих прав виступає людина. У цьому зв'язку в рам-

ках прав людини не можна говорити про права меншин (як приклад такого колективного права можна навести право на автономію) — в руслі прав людини слід говорити про права осіб, які належать до національних меншин, не про права індивідів як групи, а про права кожного індивіда окремо¹.

Права і свободи людини, які містяться в Конституції держави і міжнародно-правових документах з прав людини, частково — в Міжнародному Біллі про права людини, у Загальній декларації прав людини (1948 р.), а також Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950 р.), Європейській соціальній хартії (1961 р.), є фундаментальними (основними) правами людини.

Якщо яке-небудь фундаментальне (основне) право людини не увійшло до конституції держави, то держава повинна визнати його незалежно від його конституційного закріплення. При цьому пріоритет норм міжнародного права над внутрішньодержавними в галузі прав людини є загальновизнаним принципом міжнародного співтовариства. У зв'язку з цим у Конституції України закріплено: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України» (ст. 9).

Основні фундаментальні права, які зафіксовані в Конституції держави і міжнародно-правових актах, є правовою базою для похідних, але не менш важливих його прав. Але виділення основних фундаментальних прав людини зовсім не значить, що інші права є менш значущими. Основні фундаментальні права і свободи складають стрижень правового статусу індивіда, саме в них кореняться можливості виникнення інших багаточисленних прав, які необхідні людині для нормальної життєдіяльності. Тобто, з основного права може виходити значна кількість інших прав людини. Так, ч. 1, ст. 29 Конституції України закріплює свободу та особисту недоторканність кожного. Це фундаментальне право породжує цілу систему прав, закріплених у КК України, ЦК, КоАП, КПК та інших нормативних актах. Загальна декларація прав людини (ст. 21) передбачає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною безпосередньо або через

¹ Новицький М. Что такое права человека? — Варшава: Изд-во Хельсингской федерации прав человека, 1997. — С. 17.

вільно обраних представників. Дане основне право породжує інші права, а саме: право на участь у самоврядування, право висувати свого кандидата на період виборчої кампанії, право вимагати звіт у обраного депутата про виконання ним своїх обов'язків, право звертатися із запитом до депутата з якого-небудь питання, яке пов'язано з діяльністю останнього та ін.¹

Все різноманіття прав і свобод людини можна класифікувати за різними підставами. Слід зауважити, що протягом тривалого часу загальновизнаним в юридичній літературі вважався той підхід щодо класифікації прав і свобод людини, який поділяв їх на три групи: соціально-економічні, політичні, особисті, що в принципі відповідало Конституції, яка діяла на території УРСР².

Зараз аналіз статей другого розділу Конституції України дає змогу інакше класифікувати права і свободи людини, виходячи з характеру суспільних відносин, які вони відображають, і предмета правового врегулювання. З урахуванням даного критерію права і свободи людини можна класифікувати, на наш погляд, таким чином:

1) особисті, або громадянські права і свободи. Вони забезпечують відносно вільне та незалежне від суспільства та держави існування особи шляхом встановлення меж втручання у сферу особистого життя людини. До них належать: право на вільний розвиток своєї особистості (ст. 23); право на рівні конституційні права і свободи та рівність перед законом (ст. 24); право на громадянство (ст. 25); право на життя (ст. 27); право на повагу до гідності (ст. 28); право на свободу та особисту недоторканність (ст. 29); право на недоторканність житла (ст. 30); право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграмної та іншої кореспонденції (ст. 31); право на невтручання в особисте і сімейне життя (ст. 32); право на свободу проживання і вільний вибір місця проживання, залишати територію України (ст. 33);

2) політичні права, які забезпечують можливість безпосереднього впливу особи на діяльність держави: право на свободу

¹ Див.: Кушніренко О. Г., Слінько Т. М. Права і свободи людини та громадянина. — Х., 2001. — С. 31–33.

² Див., зокрема: Щетинин Б. В. Проблемы теории советского государственного права. — М., 1997. — С. 212.

думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань (ст. 34); право на свободу світогляду і віросповідання (ст. 35); право на свободу об'єднання в політичні партії та громадські організації для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів (ст. 36); право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (ст. 38); право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації (ст. 39); право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40);

3) економічні права, які покликані забезпечувати ефективний економічний розвиток українського суспільства. Серед них: право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності (ст. 43); право на підприємницьку діяльність (ст. 44); право на відпочинок (ст. 45); право на соціальний захист (ст. 46); право на житло (ст. 47); право на достатній життєвий рівень (ст. 48); право на медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право на шлюб (ст. 51); право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55); відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (ст. 56);

4) соціальні права, що забезпечують мінімальну можливість нормального фізичного існування людини у суспільстві. Це право на соціальний захист (ст. 46); право на достатній життєвий рівень (ст. 48); право на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49); право на житло (ст. 47);

5) культурні права, які покликані задовольнити людину в її духовних потребах. У Конституції України закріплені такі культурні права і свободи людини: право на освіту (ст. 53); свобода літературної, художньої і технічної творчості, захист інтелекту-

альної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності (ст. 54);

6) право на економічну безпеку. Це право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля, про якість харчових продуктів і предметів побуту, а також право про її поширення. Така інформація ніким не може бути заперечена (ст. 50);

7) права у взаємодії з державою. Серед них: право на судовий захист (ст. 55); право на відшкодування шкоди, завданої незаконними діями влади (ст. 56); право на юридичну допомогу (ст. 59); право захищати свої права і свободи, право оскаржити у суді своє затримання чи арешт, право направляти індивідуальні або колективні звернення або особисто звертатися в органи державної влади і до посадових осіб, право оскаржити в суді рішення, дії або бездіяльність органів влади і представників влади, право звертатися з проханням за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, право звертатися до міжнародних судових інстанцій або організацій (ст. 55).

У процесі розв'язання проблем щодо створення механізму реалізації прав і свобод людини велике значення має аналіз гарантій їх забезпечення. Гарантії прав і свобод людини є основними способами, засобами, за допомогою яких кожна людина має можливість реалізувати свої права і свободи.

Усі гарантії прав і свобод людини прийнято ділити на економічні, політичні і юридичні. Разом з тим, дані гарантії, на наш погляд, можна доповнити соціальними і духовними (культурними) гарантіями, оскільки без наявності умов такого роду система гарантій є неповною.

Економічні гарантії є визначальними в системі гарантій, тому що вони передбачають наявність відповідного середовища і матеріальної основи, які б забезпечили реалізацію прав і свобод людини. Це — економічний лад суспільства, який має забезпечувати неухильне зростання і розвиток різних форм власності на засоби виробництва; спосіб виробництва; економічна свобода громадян та їх об'єднань у виборі форм і здійсненні підприємни-

цької діяльності, соціально орієнтована ринкова економіка та інші.

До політичних гарантій належать: відповідним чином орієнтована політика держави, її спрямованість на формування умов для забезпечення належного рівня життя людини, стабільність політичних структур, належний рівень політичної культури в суспільстві, самоврядування, політичний плюралізм, який передбачає різноманітність інститутів політичної системи, можливість критики політичного життя.

Під соціальними гарантіями розуміється: вся сукупність взаємовідносин громадянського суспільства, яке поглиблює зміст правового статусу особи на основі принципів гуманізму, справедливості, рівності, розширення реальних умов у реалізації можливостей людини.

Духовні (культурні) гарантії — це сукупність культурних і духовних цінностей суспільства, його правова культура, суспільна свідомість та освіченість людини, свобода думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, свобода світогляду і віросповідання, які гарантовані статтями 34 і 35 Конституції України.

Юридичні гарантії — це система взаємопов'язаних форм і способів (нормативних, інституціональних і процесуальних), що забезпечує належне визнання, захист і реалізацію певних прав і відповідних їм обов'язків¹¹. Звідси випливає, що серед усієї сукупності юридичних гарантій можна виокремити нормативно-правові і організаційно-правові гарантії.

Нормативно-правові гарантії — це система норм з реалізації прав і свобод людини: норми-принципи, юридична відповідальність, юридичні обов'язки, процесуальні норми, а також конституційна відповідальність та юридичні обов'язки, передбачені Конституцією України.

Організаційно-правові гарантії прав і свобод людини являють собою діяльність державних органів, посадових осіб і громадсь-

¹¹ Див.: *Нерсесянц В. С.* Система юридических гарантий прав и свобод граждан // Социалистическое правовое государство: концепция и пути реализации. — М., 1990. — С. 60; *Волинка К.* Забезпечення прав і свобод особи в Україні: теоретичні і практичні аспекти // Право України. — 2000 — № 11. — С. 31; *Денисов В.* Правам людини — європейський рівень поваги та захисту // Віче. — 2004. — № 41 (21). — С. 53.

ких організацій по створенню сприятливих умов громадянам для реального користування своїми правами та обов'язками. Систему організаційно-правових гарантів становлять: держава як соціальна і правова, органи державної влади — Верховна Рада України (статті 85, 92), Уповноважений Верховної Ради з прав людини (ст. 101), Президент України (статті 102–106), Конституційний Суд України (статті 147–150), органи правосуддя (статті 124–128), органи прокуратури (ст. 121), Кабінет Міністрів України та інші центральні органи державної виконавчої влади (ст. 116), місцеві державні адміністрації (статті 118–119), органи місцевого самоврядування (статті 143, 144), адвокатура (ст. 58), політичні партії та громадські організації (статті 36–37), насамперед профспілки та інші неурядові організації (молодіжні, дитячі релігійні та ін.), а також органи міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55).

Межі однієї статті не дозволяють певною мірою проаналізувати всі проблеми, які визначені її назвою. Але постановка таких питань має не лише теоретичне, а й практично-прикладне значення щодо вдосконалення на базі Конституції України національної системи законодавства щодо реалізації закріплених в Основному Законі України прав і свобод людини.

Л. І. Летнянчин, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права Украї-
ни Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Еволюція конституційних обов'язків людини і громадянина в Україні

Згідно з преамбулою Основного Закону України українське державотворення має багатовікову історію. Кожний етап у розбудові української держави входить складовою частиною в скарбницю української державності. На сучасному етапі розвитку держави і права в Україні все більш виразно проявляється дисбаланс у конституційному закріпленні прав і свобод та обов'язків людини і громадянина, що на практиці часто призводить до негативних наслідків (індивідуальний егоїзм, всюдозволеність, зловживання правами, беззаконня). Виходячи з цього, для оптимального поєднання конституційних прав і обов'язків людини і громадянина на сучасному етапі важливо максимально врахувати позитивні моменти конституційного регулювання обов'язків, які мали місце в дорадянській, радянській періоди розвитку української державності, а також новітню практику країн СНД. Потрібно також використати досвід інших країн світу, для чого необхідно проаналізувати історичну еволюцію конституційного регламентування основних обов'язків.

Отже, ми вважаємо необхідним проаналізувати в історичному аспекті генезис правового закріплення основних обов'язків в конституціях та актах конституційного характеру Української

держави, зробити порівняльний аналіз їх регулювання на різних етапах розвитку української державності, сформулювати відповідні теоретичні висновки тощо. Адже, на думку Б. С. Ебзеєва, «звернення до гносеологічних, історичних і конституційних витоків обов'язків людини і громадянина має суттєве теоретико-пізнавальне і практичне значення»¹.

В історії української конституційної думки згадку про обов'язки вперше знаходимо в авторському проекті Конституції Пилипа Орлика 1710 р., яка мала назву «Пакти і конституції законів та вольностей Війська Запорізького». В цьому визначному документі тієї доби обов'язки прямо не регламентувалися, вони мали дещо завуальований характер і впливали з XI статті, за якою «встановлюється і оголошується непорушним, що вдови козаків, їхні дружини та діти-сироти, козацькі господарства і господарства жінок, чоловіки яких перебувають на війні або на якихось військових службах, не притягуватимуться до жодних обов'язкових для простого люду загальних повинностей і не будуть обтяжені сплатою податків»². Отже, була спроба вивести на конституційний рівень регулювання обов'язків козаків і простолюдинів, і до основних із них Конституція, хоч і не прямо, відносила відбування загальних повинностей і сплату податків. Втім, уже тоді, як пише С. Шевчук, у тексті першої української Конституції Пилипа Орлика 1710 р. можна було побачити «щось схоже на принцип пропорційності»³, який в умовах правової держави розглядається як аксіоматична вимога: держава має право обмежувати права людини тільки тоді, коли це дійсно необхідно, і тільки в такому обсязі, в якому її заходи будуть розмірними до переслідуваної мети. «Подібно до того, як Ясновельможному Гетьману з обов'язку його уряду належить керувати й наглядати за порядком щодо всього Війська Запорізького, так саме він повинен пильно дбати про те,

¹ Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – С. 273.

² Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української Конституції. – К.: Т-во Знання України, 1993. – С. 33.

³ Шевчук С. Значення загально правового принципу пропорційності для визначення конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод (зарубіжний досвід) // Вісник Академії правових наук України. – № 1 (20). – С. 74.

щоб на рядовий і простий народ не покласти надмірних тягарів, утисків і надмірних вимог, бо підштовхувани ними (люди), залишивши свої домівки, відходять, як правило, до чужих країв за межі рідної землі, аби полегшити подібні тягарі і шукати життя кращого, спокійнішого і легшого»¹. Отже, такі «надмірні тягарі, утиски і надмірні вимоги», про що йдеться в українській конституції, можна назвати непропорційними обмеженнями щодо реалізації основних прав і свобод.

Значний інтерес для науки конституційного права становлять конституційні ідеї представників соціально-політичної думки XIX — початку XX століття. І хоч ці конституційні акти мали переважно декларативний характер, проте вони справедливо вважаються складовою частиною скарбниці національної конституційної думки. В нарисах Конституції Республіки Георгія Андрузького, так само як і в Конституції П. Орлика, не чітко відображені як обов'язки, так і права людей, можна відшукати лише один обов'язок — сплати податків, і тільки одне право — участі у виборах до Думи (територіального органу місцевої влади)². Аналіз українських конституційних документів дозволяє дійти висновку, що на фоні французьких Конституцій 1795 р. та 1848 р., Декларації прав і свобод людини і громадянина 1789 р., які закріплювали широке коло як основних прав і свобод, так і обов'язків людини і громадянина, в них особливо відчутним було відставання конституційної теорії та практики в сфері забезпечення основ правового статусу людини і громадянина.

Дещо інша картина в плані розробки та закріплення основ правового статусу людини і громадянина в Україні спостерігається пізніше, зокрема наприкінці XIX — на початку XX століття. Прогресивними в закріпленні основних прав і свобод були «Проект основаній устава українського общества «Вольний Союз» — «Вільна Спілка», який розробив Михайло Драгоманов у 1884 р., та «Основний Закон самостійної України» — спілки народу українського» (проект створений групою членів Української Народної Партії) від 1905 р. У першому з названих документів закріплюва-

¹ Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української Конституції. — С. 32.

² Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Вказ. праця. — С. 45.

лися демократичні права, а також демократичні свободи українців (свобода вибору місця проживання та заняття, свобода совісті (віри або невіри), свобода мови, друку, театрів, навчання, зборів, заяв, свобода товариств і спілок). Серед прав слід відзначити право носити зброю без порушення зовнішнього порядку та обов'язку в населених місцях; право цивільного та кримінального позовів проти посадових осіб та установ за незаконне порушення інтересів особи; право чинити опір незаконним діям чиновників; право користуватися виборчим правом і правом бути обраним. Щодо обов'язків, то прямо закріплювався обов'язок військової повинності та обов'язок сплати податків¹. Як бачимо, закріпленню обов'язків українців у Конституції М. Драгоманова відводилось незначне місце.

В Основному Законі «Самостійної України» — спілки українського народу передбачався окремий розділ, який називався «Українці та їх права», де визначались досить демократичні для того часу особисті та політичні права, проте обов'язкам традиційно відводилась менша увага. Тут, як і в попередніх конституційних актах, закріплювався обов'язок сплати податків і зборів (ст. 97), а також обов'язок служити в міліції, оскільки за проектом цієї конституції Всеукраїнська Спілка не мала постійного війська (ст. 104)².

Обмежена кількість основних обов'язків людини за авторськими проектами конституцій зовсім не означає, що населення України в дорадянський період не мало обов'язків. «Захист престолу і Вітчизни є священним обов'язком кожного російського підданого. Чоловіче населення, незалежно від стану, підлягає військовій повинності згідно з встановленням закону», — проголошувала ст. 70 Зводу основних державних законів Російської імперії від 26 квітня 1906 р.³ Крім цього, російські піддані зобов'язані були сплачувати встановлені законом податки і мито, а також відбувати повинності згідно із законом (ст. 71). Втім, на

¹ Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Вказ. праця. — С. 59.

² Там само. — С. 65.

³ Свод Законов Российской Империи: В 16 т. — Кн. 1: Т. 1–4. — Т. 1. Ч. 1 / Сост. и изд. А. М. Нюрнберг. — М.: Т-во скоропечат. А. А. Левенсон, 1910. — С. 6.

практиці «російське право знало не стільки закріплення прав, скільки регламентацію обов'язків, навіть для вищих прошарків населення, зокрема, норм несення військової служби для підданих імперії практично не існувало — «скільки Государ вкаже». В Західній Європі нормою був термін — сорок днів на рік. Правовий статус російських дворян аж до Жалуваної грамоти дворянству 1785 р. був мало визначеним. Все населення було зобов'язане служити; в періоди великих війн збиралося ополчення із селян і міщан, чого практично вже не існувало на Заході¹. Стосовно населення Західної України, то «Галицький сейм стягував у два рази більший крайовий податок на пиво, ніж інші австрійські області, встановив крайовий податок на спирт у розмірі 30–40 гелерів з літра (такого податку зовсім не було в інших частинах Австро-Угорщини) і накладав на населення крайові податки в два-три, а іноді навіть у чотири і п'ять разів більші, ніж у Нижній Австрії»².

Оскільки деякі автори обгрунтовано виділяють три періоди становлення конституціоналізму в Україні (дорадянський (до 1917 р.), радянський період, період становлення України як незалежної, суверенної держави)³, вважаємо доцільним виділити три періоди в розвитку конституційно-правового статусу громадян України: дорадянський (до 1917 р.), радянський та період становлення України як суверенної, незалежної держави.

У дорадянський період, крім проектів конституцій, які суттєво поступалися в закріпленні основних обов'язків громадян передовим зразкам європейського та світового конституціоналізму, були розроблені інші цікаві конституційно-правові акти. Важливим історико-правовим документом доби Української держави 1917–1918 рр. стала Конституція Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 р. За браком часу на її промульгацію і оголошення вона не набрала законної сили. Однак цінним залишається

¹ Див.: Кудинов О. А. К проблемам истории Российского государства (государственно-правые аспекты). Полемиические заметки. — ЭССЕ // Право и политика. — 2001. — № 4. — С. 100.

² Мікула О. Антинародна сутність Галицького крайового Сейму // Право України. — 2003. — № 1. — С. 132.

³ Див.: Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука и учебная дисциплина: Учеб. пособие. — Х.: Фолио, Райдер, 1998. — С. 172.

ся те, що розділ другий називався «Права громадян України» і закріплював рівність у правах чоловіка і жінки (ст. 11), а також рівність у громадянських і політичних правах (ст. 12). Окремо в Конституції зазначалося, що громадянин УНР не може бути покараний смертю або відданий тілесним карам (ст. 14). Закріплювалася також недоторканність особи (ст. 13), житла (ст. 5), таємниця листування (ст. 16). У статті 21 проголошувалось активне і пасивне виборче право. У другій частині Конституції УНР йшлося про економічні, релігійні, політичні та соціальні права і свободи людини. Вона гарантувала широку свободу слова, совісті, друку, організацій, страйків і т. ін.¹ Особливим є також і те, що політичні права в Конституції УНР 1918 р. закріплювались в негативній («американській») трактовці². Конституція прямо не вказувала жодного обов'язку, зазначалося лише, що без ухвали Всенародних Зборів не можуть збиратися ніякі податки (ст. 44) та що громадяни України не можуть бути покликані до обов'язкової або міліційної служби, інакше як постановою Всенародних Зборів. Отже, можна дійти висновку, що основні обов'язки громадян УНР час мали регулюватися окремими конституційними законами, а той факт, що вони не закріплювались в самій Конституції, свідчить про певну рецепцію американського конституційного досвіду, причому як з формального, так і з змістового боку. Так, за Конституцією Коннектикуту 1638 р. «усі громадяни віком понад шістнадцять років були зобов'язані носити зброю; вони становили народну міліцію, самі призначали зі свого середовища офіцерів і мушили перебувати в постійній готовності до захисту батьківщини»³.

Конституція УНР не набрала чинності, оскільки влада перейшла до гетьмана П. Скоропадського, який оголосив «Законои про Тимчасовий державний устрій України». Третій розділ цього державно-правового акта називався «Права і обов'язки українських козаків і громадян». Гетьман поновив в Україні приватну власність як фунда-

¹ Див.: Гунчак Т. Україна: перша половина ХХ століття: нариси політичної історії. — К.: Либідь, 1993. — С. 140.

² Див.: Речицкий В. Политическая активность. Конституционные аспекты. — К.: Сфера, 1999. — С. 415.

³ Де Токвиль А. Про демократію в Америці: У 2 т. / Пер. з франц. Г. Філіпчука та М. Москаленка. — К.: Всесвіт, 1999. — С. 48.

мент культури і цивілізації, а також свободу торгівлі на всьому економічному і фінансовому просторі. Приватне підприємництво та ініціатива заохочувались. Вперше в історії української конституції встановлювалося, що захист Вітчизни є святим обов'язком кожного козака і громадянина Української держави (ст. 12). Крім цього конституційного обов'язку ст.14 закріплювала, що українські козаки і громадяни повинні платити встановлені законом податки і збори, а також відбувати повинності згідно з вимогами закону. Повинності не конкретизувалися, але є всі підстави вважати, що однією з головних повинностей мав бути військовий обов'язок.

Загалом же для дорадянського періоду у розвитку конституційно-правового статусу особи і регламентуванні основних обов'язків характерною була певна схожість конституційної теорії з європейським та почасти американським конституціоналізмом¹.

З теоретико-пізнавальної та практичної точок зору важливо проаналізувати також і конституційні обов'язки громадян України, які мали місце в радянський період, оскільки окремі позитивні моменти їх конституційного регулювання знайшли втілення в Конституції України 1996 р., так само як і все ще даються взнаки негативні аспекти їх унормування.

В основу першої Конституції УСРР від 14 березня 1919 р. було покладено Конституцію РРФСР 1918 р. Основний Закон відкрито проголошував класовий характер надання прав і свобод: він позбавляв виборчого права осіб, які користувалися найманою працею з корисливою метою; осіб, які жили на нетрудові доходи, приватних торговців, комерційних посередників та інших. Натомість працюючим масам надавалися всі права і можливості у сфері громадянського і політичного життя. Таким чином, Конституція УСРР 1919 р. закріпила політичний режим диктатури пролетаріату, намітивши основні напрямки діяльності радянської влади в Україні і загальні перспективи її розвитку в перехідний період².

¹ *Летнянчин Л. І.* Становлення конституційно-правового статусу громадян України в дорадянський період // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Харків: Нац. юрид. акад. України, 2000. – Вип. 41. – С. 66.

² *Кутчишин О.* Основні принципи Конституції УРСР 1919 р. // Радянське право. – 1979. – № 3. – С. 12–14.

Конституція УСРР 1919 р. поклала на всіх громадян Республіки обов'язок трудитися і проголошувала гасло: «не працюючий не їсть». Обов'язок працювати у тодішній тракторстві і практиці застосування мало нагадував «уявлення про те, що праця надає індивіду свободу й автономію і до того ж є засобом набуття власності», яке було основою ставлення до праці та її оцінювання вже з кінця ХУІІІ ст.¹.

З метою всебічної охорони здобутків Великої Робітничо-Селянської Революції УСРР визнавала обов'язком всіх працюючих Республіки оборону соціалістичної Батьківщини і встановлювала загальну військову повинність. Вказувалося, що почесне право захищати революцію зі зброєю в руках надається лише працюючим, а на нетрудові елементи покладалося виконання інших військових обов'язків (ст. 29). Таким чином, особливість правового статусу громадян УСРР у цей період полягала в класовому характері не лише прав і свобод, але й обов'язків.

У зв'язку з утворенням СРСР та прийняттям першої Конституції Радянського Союзу (січень 1924 р.) були внесені відповідні зміни до Конституції УСРР, а 15 травня 1929 р. затверджена нова Конституція УРСР. Вона і надалі мала класовий характер, оскільки забезпечувала політичні права виключно для трудящих мас, цілковито позбавляючи цих прав «експлуататорські» класи. Щодо обов'язків, то у ст. 14 було записано, що УРСР визнає працю за обов'язок для всіх громадян країни. З метою захисту здобутків пролетарської революції встановлювався обов'язок оборони соціалістичної Батьківщини і загальна військова повинність. Почесне право захищати революцію зі зброєю в руках і надалі надавалося лише трудящим, а на нетрудові елементи покладалося виконання інших обов'язків (ст. 15). Як бачимо, змін у конституційному регулюванні обов'язків громадян УРСР за цим Основним Законом не відбулося, і відповідно говорити про якісь зміни в тенденції щодо закріплення основних обов'язків немає достатніх підстав.

У 1937 р. було прийнято нову Конституцію УРСР. Її розділ ХІ називався «Основні права і обов'язки громадян». Стосовно прав і обов'язків важливим було те, що вони визнавалися за всіма

¹ *Історія європейської ментальності / За ред. Петера Діценбахера: Пер. з нім. В. Кам'яця. – Львів: Літопис, 2004. – С. 400.*

громадянами УРСР. Порівняно з двома попередніми конституціями основні обов'язки громадян України одержали більш широке регламентування. До основних були віднесені такі обов'язки, як додержуватись Конституції УРСР, виконувати закони, дотримуватись дисципліни праці, чесно ставитися до громадського обов'язку, поважати правила соціалістичного співжиття. Стаття 130 встановлювала, що кожний громадянин УРСР зобов'язаний берегти і зміцнювати суспільну соціалістичну власність як священну і недоторканну основу радянського ладу. Служба в робітничо-селянській Червоній Армії визнавалася почесним обов'язком громадян, а захист Батьківщини був священним обов'язком кожного. Слід зазначити, що в Конституції УРСР 1937 р. на конституційному рівні закріплювалося право на працю, в той час як у попередніх конституціях це був обов'язок. Важливим є й те, що у новому Основному Законі спостерігалася тенденція до розширення кола як прав і свобод, так і основних обов'язків громадян. Особливістю закріплення останніх було те, що в самій Конституції закладалися гарантії виконання деяких обов'язків. Так, ст. 132 вказувала, що захист Батьківщини є священним обов'язком кожного громадянина УРСР, і одночасно встановлювалось, що зрада Батьківщини (порушення присяги, перехід на бік ворога, заподіяння шкоди військовій могутності держави, шпигунство) карається за всією суворістю закону як найтяжчий злочин.

Четверта Конституція УРСР 1978 р., закріпивши широке коло основних прав і свобод громадян, встановила, що їх здійснення є невіддільним від виконання громадянами своїх обов'язків. Конституція розвивала і уточнювала встановлені раніше конституційні обов'язки громадян: додержуватись Конституції УРСР, виконувати закони, дотримуватись дисципліни праці, чесно ставитися до громадського обов'язку, поважати правила соціалістичного співжиття, боронити і зміцнювати соціалістичну власність. З'явилася і ціла низка нових обов'язків, таких як оберігати інтереси Радянської держави, сприяти зміцненню її могутності і авторитету, поважати національну гідність інших громадян, поважати дружбу націй і народностей, поважати права і свободи, честь і гідність інших осіб; бути непримиренним до антигромадських вчинків, всіляко сприяти охороні громадського порядку, піклува-

тися про виховання дітей, готувати їх до суспільно-корисної праці; оберігати природу, охороняти її багатства, дбайливо ставитися до народного добра, боротися із розкраданням державного і суспільного майна. Стаття 66 встановлювала обов'язок всіх громадян турбуватися про збереження історичних пам'яток та інших культурних цінностей. Інтернаціональним обов'язком громадян УРСР вважався обов'язок сприяти розвитку дружби і співробітництва з народами інших країн, підтриманню і зміцненню загального миру.

У Конституції УРСР 1978 р. існувала засаднича взаємообумовленість основних прав і обов'язків. Тому розширення прав і свобод привело до розширення кола основних обов'язків громадян, до наповнення їх новим змістом. Характерно, що процес розширення їх кола мав тривати й надалі.

Закріплення в Конституції УРСР широкого кола обов'язків громадян щодо соціалістичної держави характеризує її як статичну, що на практиці мало на меті зарегулювати всі сфери приватного життя людини і громадянина, поставити інтереси держави вище інтересів особи. В радянський період «панування системно-центристського світогляду проявилось відносно людини як до «гвинтика» складної державної машини. А які права можуть бути у «гвинтика», єдине призначення якого — безвідмовне виконання відведених йому функцій»¹, тобто обов'язків для досягнення встановленої мети — побудови комунізму. Отже, велика кількість конституційних обов'язків людини відповідала самій природі соціалістичної держави. Ще в дореволюційний період Г. Кельзен висловлював побоювання з приводу того, що «соціалістична держава майбутнього у своїх антиіндивідуалістичних тенденціях може піти так далеко, що зв'яже всіх суб'єктів обов'язками і нікому не дасть прав»². Як показало життя, прогноз Г. Кельзена в частині конституційних обов'язків підтвердився.

Соціалістичне розмаїття основних обов'язків аж ніяк не спонукало до їх виконання. Тому більшість з них так і залишалися декларативними. Крім того, в радянських конституціях основні

¹ Права человека: Учебник для вузов / Отв. ред. Е. А. Лукашева. — М.: НОРМА-ИНФРА. М., 1999. — С. 34.

² Цит. за: Шершеневич Г. Ф. Общая теория права: Вып. 3. — М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1912. — С. 619.

обов'язки мали відповідне ідеологічне навантаження, підкреслювали «переваги» соціалістичного суспільного ладу (наприклад, обов'язок боронити і зміцнювати соціалістичну власність). Закріплення даного обов'язку демонструвало перевагу соціалістичної власності, в той час як в конституціях інших країн вказувалося на необхідність охороняти всяку власність, оскільки вона є матеріальною основою будь-якого суспільства. Показовим у цьому плані є положення ст. 91 Конституції Польщі від 17 жовтня 1992 р.: «Кожний громадянин Республіки Польща зобов'язаний оберігати суспільну власність та зміцнювати її як непорушну основу розвитку держави, джерело багатства та могутності Вітчизни»¹.

Попри негативні моменти в закріпленні основних обов'язків громадян у радянських конституціях, позитивним є те, що вони були спрямовані на гуманізацію суспільства, на повагу до особи. Особливо це проявилось в закріпленні обов'язку поважати права і свободи, честь і гідність інших осіб, поважати національну гідність громадян. Крім цього, закріплювались обов'язки, які були притаманні конституціям різних країн світу, зокрема, додержуватися Конституції, виконувати закони, піклуватися про виховання дітей, військовий обов'язок. Позитивним і дуже важливим є також і те, що саме в радянський період обов'язки громадян України знайшли своє широке закріплення в конституціях, конституційно оформилися в цілісну систему.

Серед країн колишнього Радянського Союзу Україна останньою прийняла Конституцію, і в українського законодавця була можливість врахувати досвід конституційного закріплення основних обов'язків у цих державах. Конституції країн СНД та Балтії, нових країн Центральної і Східної Європи типологічно належать до постсоціалістичної конституційної моделі, якій притаманні деякі загальні риси. В частині конституційного регламентування основних обов'язків людини і громадянина спостерігається, поперше, їх універсалізація, тобто намагання законодавчо встановити обов'язки, які характерні для діючих конституцій країн Заходу. Серед них: обов'язок додержання Конституції, сплати податків і зборів, військовий обов'язок, обов'язкова початкова осві-

¹ Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. правн. Фондація; Право, 1996. – С. 262.

та, обов'язки батьків і дітей, дбайливе ставлення до природи. По-друге, це закріплення обов'язків порівняно у малій кількості. Так, у Хартії основних прав і свобод, яка є основною частиною Конституції Чеської Республіки 1992 р., встановлюється лише один обов'язок — шкільної освіти. При цьому зазначається, що обов'язки встановлюються на основі закону і в його межах за умови цілковитого додержання прав і свобод (ст. 4)¹. У цьому аспекті важко погодитись з думкою М. І. Матузова щодо того, що в «конституціях сучасних зарубіжних країн обов'язки представлені ширше і значніше, ніж в Конституції Російської Федерації 1993 р.»².

Конституції країн СНД по-різному назвали розділи, в яких містилися основні обов'язки людини і громадянина, а також встановили різну їх кількість. Щодо назви розділів, то в одних країнах законодавець спеціально виділив главу «Основні обов'язки громадян» (Конституції Азербайджанської Республіки, Молдови, Узбекистану), в інших обов'язки записувалися в розділ «Права, свободи і обов'язки людини і громадянина» (Конституції Киргизької Республіки, Таджикистану, Туркменістану, України). Іноді конституційні акти в назві розділів взагалі не згадували про обов'язки, обмежившись назвою «Права і свободи людини і громадянина» (Конституція Росії та ін.). Конституція України 1996 р. обов'язки громадян закріпила в розділі 2 «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», що, на наш погляд, є виправданим, таким, що відповідає засадничому конституційному принципу єдності прав і обов'язків (ст. 23 Конституції України).

Стосовно кількісного складу основних обов'язків громадян, то окремі конституції країн СНД містять широке коло обов'язків (наприклад, Конституція Молдови, Азербайджану), інші ж закріплюють обов'язки дещо вужче (Конституція Вірменії). Проте характерним для всіх обов'язків є позбавлення їх ідеологічної заангажованості та універсалізація в змістовному сенсі. Характерною рисою конституцій всіх країн СНД є суттєве розширення кола основних прав і свобод і звуження основних обов'язків людини і громадянина.

¹ Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С. Головатий. – С. 511.

² Теория государства и права. Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юрист, 1997. – С. 273.

Концепція обов'язків, які даються в Конституції України 1996 р., виходить з ідеї, що кожна людина має право на вільний розвиток своєї особистості, якщо при цьому не порушуються права і свободи інших людей, та має обов'язки перед суспільством, в якому забезпечується вільний і всебічний розвиток її особистості (ст. 23). До традиційних конституційних обов'язків — захисту Вітчизни, територіальної цілісності і незалежності; неухильного дотримання Конституції та законів України; не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей; обов'язку батьків щодо дітей; обов'язку не заподіювати шкоди природі, культурній спадщині, відшкодування збитків додалися і нові, не менш важливі обов'язки. Це, насамперед, обов'язок шанувати державні символи України, платити податки і збори, який раніше закріплювався на рівні поточного законодавства.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки:

1. Незважаючи на наявність у дорадянський період низки проектів конституції України в частині закріплення обов'язків, характерним було відчутне уподібнення конституційної теорії до європейського та почасти американського конституціоналізму. На практиці ж населення України було переобтяжене обов'язками щодо держави.

2. Розвиток основних обов'язків громадян України в радянський період характеризується поступовим (від конституції до конституції) розширенням їх кола; класовим характером обов'язків на початковому етапі; ідеологічною заангажованістю (підкреслення переваг соціалістичного способу життя). Широке коло обов'язків громадян відповідало природі соціалістичної держави і на практиці мало на меті врегулювати всі сфери приватного життя людини, бути знаряддям побудови комунізму. Позитивним і найбільш важливим у розвитку основних обов'язків в радянський період є, по-перше, те, що саме в цей період обов'язки людини і громадянина в Україні знайшли своє широке відображення в конституціях, оформилися в цілісну систему; по-друге, те, що вони були спрямовані на гуманізацію суспільства, на повагу до особи (обов'язок поважати права і свободи, честь і гідність інших

осіб, поважати національну гідність інших громадян, поважати дружбу націй і народностей тощо).

3. На сучасному етапі концепція конституційного закріплення основних обов'язків людини і громадянина в Україні має певні особливості: по-перше, вона в змістовному розумінні відповідає зразкам світового та європейського конституціоналізму; по-друге, використанням власного конституційного досвіду, традицій національного державотворення; по-третє, звуженням їх кола, позбавленням ідеологічного забарвлення.

4. Потребує подальшого теоретичного обґрунтування можливість приведення конституційних обов'язків в більш гармонійне поєднання з конституційними правами і свободами, що передбачає певне розширення кола основних обов'язків людини і громадянина в Україні.

Д. В. Лук'янов, кандидат юридичних наук,
начальник Управління планування та координації правових досліджень АПрН України

МОДЕЛІ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ВИБОРЦІВ У ПАРЛАМЕНТІ

Ідея представництва інтересів населення парламентом, склад якого обирається всіма громадянами держави, існує вже декілька століть. Але досі не вирішеною однозначно є проблема взаємовідносин виборців з парламентарями.

Цю тематику, розробляли науковці, серед яких А. А. Безуглов, Є. Берк, І. С. Данилов, Ю. Б. Ключковський, А. В. Малько, Дж. Ст. Міль, Л. О. Нудненко, М. Прело, В. В. Пилін, В. Н. Сінюков, Б. А. Страшун, К. Хессе, В. М. Шаповал та ін.

Різні точки зору формуються навколо питання щодо взаємних прав та обов'язків виборців та депутатів, яких вони обирають. Поступово різні варіанти вирішення цієї проблеми згрупувалися навколо трьох можливих варіантів — імперативного, вільного або змішаного депутатського мандату.

Імперативний мандат виник історично першим. Його поява пов'язана з формуванням представницьких органів у феодалній Європі. Він виник з юридичного поняття цивільно-правового доручення, який був запозичений і став застосовуватися до публічно-правових відносин між виборцями та депутатами.

Імперативний мандат характеризується певними рисами: депутат є представником виборців конкретного округу, від якого він обирається, а не всього народу; депутат несе юридичну відповідальність перед своїми виборцями; виборці мають право давати депутату накази, які він зобов'язаний виконувати; виборців мають права відкликання депутата.

Світовий досвід ХХ ст. дозволяє зробити висновок, що імперативний мандат властивий «соціалістичним» країнам із тоталітарним державним режимом. Цей мандат законодавчо закріплений у КНР (ст. 77 Конституції КНР), Кубі (ст. 83 Конституції Куби), колишньому СРСР (статті 103, 107 Конституції СРСР).

Практика застосування імперативного мандату виявила його численні недоліки. Так, інститут відкликання депутата виборцями перетворився на метод боротьби певних кіл з неугодами депутатами. Б. А. Страшун узагальнює ці недоліки та робить висновок: «Імперативний мандат не відповідає системному баченню суспільства, він виходить із сприйняття суспільства, як простої суми його складових частин, а не як цілого з його особливими якостями і інтересами»¹.

Вільний мандат виникає дещо пізніше. Вперше він отримав законодавче закріплення у Конституції Франції 1791 р. Вільний мандат характеризується такими рисами: депутат є представником всього народу, а не виборців конкретного округу, від котрого він обирався; виборці не мають право давати депутату обов'язкові для нього накази; у своїй діяльності депутат керується лише законодавством та своєю совістю; депутат не несе юридичну відповідальність перед своїми виборцями; відсутність у виборців права відзиву депутата.

Практично в усіх демократичних державах наявність у депутата вільного мандату закріплена на конституційному рівні. Стаття 27 Конституції Французької Республіки закріплює: «будь який імперативний мандат є недійсним»². Конституція Італійської Республіки (ст. 67) встановлює «кожен член парламенту представляє націю і виконує свої функції без зобов'язального мандату»³.

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных: В 4 т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. — М.: БЕК, 1995. — Т. 1–2. — 778 с.

² Конституция Французской Республики // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М.: Норма, 2001. — Т. 3. — С. 417.

³ Конституция Итальянской Республики // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. — Т. 2. — С. 115.

Стаття 38 Основного Закону ФРН оголошує, що депутати «є представниками всього народу, не зв'язані наказами або вказівками і підкоряються тільки своїй совісті»¹. Конституція Португальської Республіки (ст. 152) встановлює «депутати представляють всю країну, а не округи, в яких вони обрані»².

Еволюція виборчих систем у ХХ ст. спричинила зміну класичних поглядів на депутатський мандат. Французький конституціоналіст М Прело запропонував для визначення нового зв'язку між депутатом та виборцями термін «напівпредставницький режим»³.

У російській науковій літературі останнім часом використовується термін «напіввільний мандат», який запропонував суддя Конституційного Суду РФ Н. В. Вітрук⁴. Його ознаками є: відсутність наказів виборців, роль яких виконує передвиборча програма кандидата в депутати; наявність тісних зв'язків депутатів з виборцями, які втілюються в регулярних зустрічах та звітах; можливість відкликання виборцями депутата, який не виправдав довіри⁵. Аналіз законодавства Російської Федерації дозволяє дійти висновку, що в більшості її суб'єктів застосовується саме напіввільний мандат.

Ситуація зі статусом мандата була відносно простою до того часу, поки депутати обиралися лише від територіальних округів, та кардинально змінилася із запровадженням виборів від політичних партій в межах мажоритарно-пропорційної або цілком пропорційної системи. Постало питання співвідношення вільного мандата з партійним мандатом. К. Хессе пише: «Вільний мандат

¹ Основной Закон ФРГ // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – Т. 1. – С. 593.

² Конституция Португальской Республики // Конституции государств Европы: В 3 т. / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – Т. 2. – С. 739.

³ Прело М. Конституционное право Франции / Пер. с франц. Ф. А. Кублицкого. / Под. ред. А. З. Манфреда. – М.: Изд-во иностр. лит., 1957. – 671 с.

⁴ Див.: Особое мнение по делу о конституционности закона Московской области «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» от 28 апреля 1995 г. // Российская газета. – 1997. – 15 января.

⁵ Див.: Нудненко Л. А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. – С. 92.

вступає у непереборне протиріччя з дійсністю сучасної партійної держави»¹.

Це протиріччя полягає в тому, що в межах пропорційної системи, де основним суб'єктом виборів стають політичні партії, а не окремі індивіди, депутати стають цілком залежними від своєї партії. Тільки партії мають право висувати кандидатів у депутати, вони ведуть широку агітаційну кампанію на їх підтримку, громадяни голосують значною мірою не за певних осіб, а за ту чи іншу політичну партію, за її програму та ідеологію. Все це покладає на обраного депутата певні обов'язки перед своєю партією: дотримуватися передвиборної програми партії та її ідеології, голосувати за пропозиції, які пропонує партія, дотримуватися партійної дисципліни та інші. Відмова депутата виконувати ці обов'язки може спричинити для нього певні заходи впливу з боку партії: виключення з фракції та партії, не включення його в передвиборчий список партії на наступних виборах та інші заходи, які заважатимуть йому бути обраним на наступних виборах до парламенту. Але всі ці заходи є політичними за своєю суттю, тому постає питання, чи повинна політична партія мати право юридичного впливу на депутата? Чи повинен депутат, обраний за партійними списками, втрачати свій мандат в разі виключення або добровільного виходу з партії? Якщо припустити втрату депутатського мандата в разі припинення членства в партії, то можна говорити про наявність так званого «партійного імперативного мандата». На наш погляд, це суперечить суті вільного депутатського мандата, який не передбачає заходів юридичного впливу на депутата під час виконання ним своїх обов'язків.

Тому в законодавство України поряд з прямим закріпленням вільного депутатського мандата повинні бути внесені норми, які враховували б його особливості відносно депутатів, обраних по партійних списках, та гарантували його реалізацію у відносинах депутата зі своєю фракцією та партією.

У Конституції України питання депутатського мандата прямо не вирішено, але окремі статті дозволяють зробити висновок, що законодавець виходив з наявності у народних депутатів України

¹ Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. – М.: Юрид. лит., 1981. – 368 с.

вільного мандата. Так, ст. 81 Конституції не передбачає серед підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України такої підстави, як відкликання його виборцями.

Але поточне законодавство тривалий час прямо закріплювало імперативний депутатський мандат та досі є суперечливим у вирішенні цього питання. Перша редакція Закону України «Про статус народного депутата України» (ст. 7) встановлювала: «Депутат відповідальний перед виборцями свого округу і їм підзвітний. Депутат, який не виправдав довір'я виборців, може бути відкликано ними на підставах і в порядку, встановлених законом»¹.

Пізніше ця норма змінювалася на більш м'яке формулювання та має зараз такий вигляд: «Народні депутати, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями своїх округів. Народні депутати, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв'язок з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) Верховної Ради України відповідно до закону. Народний депутат відповідно до закону розглядає звернення виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації. Народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України»².

З 1995 р. діяв Закон України «Про відкликання народного депутата України», який встановлював підстави та процедуру відкликання депутата виборцями. Ці законодавчі норми було відмінено у 2001 р.³

Регламент Верховної Ради України (ст. 4.2.1.) досі посилається на імперативний характер депутатського мандата — «Принци-

¹ Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 3. – Ст. 17.

² Офіційний вісник України. – 2001. – № 31. – Ст. 1382.

³ Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 42. – Ст. 212.

пи функціонування депутатської групи (фракції) не можуть порушувати імперативного характеру депутатського мандата»¹.

Норми, які посилаються на існування імперативного мандату, на наш погляд, повинні бути остаточно скасовані, як такі, що не відповідають основам демократичного устрою держави.

Визначення з моделлю представництва ще більше ускладнилося з прийняттям Верховною Радою України 8 грудня 2004 р. Закону України «Про внесення змін до Конституції України». Стаття 81 нової редакції Конституції закріпила норми, відповідно до яких повноваження народного депутата України припиняються достроково в разі: невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції. У разі невходження народного депутата України, обраного від політичної партії (виборчого блоку політичних партій), до складу депутатської фракції цієї політичної партії (виборчого блоку політичних партій) або виходу народного депутата України із складу такої фракції його повноваження припиняються достроково на підставі закону за рішенням вищого керівного органу відповідної політичної партії (виборчого блоку політичних партій) з дня прийняття такого рішення².

До цих норм було висловлено зауваження з боку Європейської комісії за демократію через право Парламентської асамблеї Ради Європи (Венеціанською комісією). Комісія зазначила, що ідея мати такі положення в конституції полягає ймовірно у сприянні стабільності та ефективності керуючої партії або блоку в умовах, коли фрагментація парламентських блоків становить проблему, але це також матиме ефект послаблення самої Верховної Ради, перешкоджаючи вільному та незалежному мандату народних депутатів, які неминуче не будуть довго перебувати у становищі дотримання своїх принципів і в той же час залишатися членом Парламенту. Запропонована процедура також надасть партіям повноваження анулювати виборчі результати. У цьому відношенні Комісія нагадала про свій висновок щодо проекту

¹ Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 35. – Ст. 338.

² Голос України. – 2004. – 8 грудня.

української конституційної реформи (2001 р.), у якому наголошується, що пов'язання «мандата народного депутата щодо членства у парламентській фракції або блоку порушує незалежність депутатів та може бути неконституційним, беручи до уваги, що члени Парламенту представляють народ, а не партії». Більше того, така норма «ставить парламентський блок або групу у певному значенні вище електорату, який (...) не може індивідуально анулювати парламентський мандат, отриманий внаслідок виборів». Отже, Комісія настійно рекомендувала вилучити ці положення з проекту¹.

Таким чином, в Україні до цього часу не сформована чітка та послідовна система представництва інтересів народу у Парламенті, яка відповідала б європейським стандартам. Законодавство закріплює елементи абсолютно різних систем мандата, що є неприпустимим. На наш погляд, необхідно на законодавчому рівні закріпити наявність вільного мандата у депутатів Парламенту, без будь яких винятків.

¹ Висновок щодо трьох проектів законів про внесення змін до Конституції України: прийнятий Венеціанською комісією на 57-му пленарному засіданні 12–13 грудня 2003 р. // Конституційна реформа: експертний аналіз. – Х.: Фоліо, 2004. – С. 33–34.

І. Ю. Стрельникова, аспірантка кафедри історії держави і права України та зарубіжних країн Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Розбудова зовнішньополітичного відомства УСРР у 1917–1923 роках

Одним із основних напрямків діяльності будь-якої держави є сфера її зовнішніх зносин. Від того, яку зовнішню політику провадить держава, залежить її співіснування з іншими державами, а іноді й саме її існування.

Дипломатичній діяльності в Україні приділялася значна увага ще з часів Київської Русі. Про великий політичний і дипломатичний хист Богдана Хмельницького свідчать його зовнішньополітичні наміри. Активну дипломатичну діяльність по створенню антимосковської коаліції держав з метою захисту української незалежності провадив гетьман Пилип Орлик. Однак після скасування у 1764 р. російським урядом української автономії майже півтора століття Україна існувала без ознак державності, а тому і не мала можливості провадити власну зовнішню політику.

Тільки після Лютневої революції, яка скасувала монархію в Росії, розпочались активні процеси розбудови української державності. Причому своєрідністю державного будівництва в Україні в 1917–1922 рр. стало виникнення двох напрямків у державотворенні: національно-демократичного (Центральна Рада, Гетьманат, Директорія, ЗУНР) і радянського (Українська Радянська Республіка).

Історії створення та організації зовнішньополітичного відомства УСРР у 1917–1923 рр. і присвячена дана робота.

І Всеукраїнський з'їзд Рад (11–12 грудня 1917 р.) проголосив Україну Республікою Рад робітничих, солдатських та селянських депутатів. 17 грудня 1917 р. було створено радянський уряд — Народний Секретаріат. Тоді ж виникло 12 народних секретарств, серед яких і народне секретарство міжнародних справ, яке очолив С. Бакинський. Це секретарство вирішувало питання щодо іноземних громадян. Але власне зовнішньополітичного органу створено не було. Питання зовнішньої політики вирішувалися Всеукраїнським з'їздом Рад, ЦВК Рад і Народним Секретаріатом. Чому серед багатьох інших секретарств не було створено секретарства закордонних справ? Можна припустити, що, або радянська влада не надавала важливого значення відповідному органу (це малоймовірно), або ж вона з самого початку намагалася зосередити найважливіші важелі влади в руках центру (і це є майже безперечним).

Згідно з Брестським договором (3 березня 1918 р.) Україна проголошувалася незалежною від РСФРР республікою. Одним із атрибутів самостійності було Народне секретарство у закордонних справах, створене на базі секретарства міжнародних справ. Очолював його В. Затонський (всього кілька днів), а потім М. Скрипник, який одночасно обіймав посаду голови уряду. Але вже в квітні 1918 р. німецько-австрійські війська окупували майже всю територію України, а тому Народний секретаріат тимчасово припинив своє існування.

28 листопада 1918 р. було створено Тимчасовий робітничо-селянський уряд Української Радянської Республіки, який 3 грудня 1918 р. видав постанову «Про іноземний відділ»¹, що утворювався при уряді. Загальне керівництво іноземними справами покладалося на голову уряду (П'ятаков). При іноземному відділі було організовано підвідділ німецької роботи, який очолила колегія у складі Его (голова), Майера, Блюмберга. У віданні підвідділу знаходилися справи щодо німецьких солдат, агітаторів і організаторів, німецька типографія та німецька література.

Після того як радянська влада встановила контроль над значною територією України, уряд 29 січня 1919 р. видав декрет «Про

¹ СУ УССР. – 1919. – № 1. – Ст. 8.

реорганізацію Тимчасового робітничо-селянського уряду України», згідно з яким він перетворився на Раду Народних Комісарів УСРР¹. Головою Раднаркому та одночасно Наркомом закордонних справ став Х. Раковський.

5 липня 1919 р. на засіданні колегії Наркомзаксправ було затверджено проект Положення про організацію НКЗС УСРР². Згідно з ним структура наркомату виглядала так. На чолі наркомату стояв Народний комісар і колегія. Вони разом розробляли дипломатичні міжнародні питання принципового характеру. Апарат Наркомату мав складатися з управління справами та дев'яти відділів: загального, дипломатично-консульського, інформаційного, відділу іноземного агентства, правового, архівного, відділу перекладів, відділів дипломатичних кур'єрів та представництва в Україні³. Але в липні ж 1919 р., у зв'язку з наступом Денікіна, НКЗС УСРР припинив свою діяльність. Отже, структура наркомату не була втілена в життя.

Наприкінці 1919 р., коли білогвардійці, інтервенти та внутрішня опозиція зазнали поразки, відбувалося відновлення радянської влади. В лютому 1920 р. було відновлено діяльність РНК УСРР⁴, а НКЗС почав діяти у березні 1920 р. на підставі постанови ЦВК і РНК УСРР «Про утворення при Раднаркомі Народного Комісаріату Закордонних Справ»⁵. Очолив його знов Х. Раковський, голова Раднаркому.

Структурна розбудова наркомату припадає здебільшого на 1921 р. 3 23 березня 1921 р. було організовано техніко-матеріальний відділ, що включав до себе фінансовий підвідділ, господарську частину, управління будинками, технічний зв'язок та транспортну частину⁶. 25 квітня 1921 р. було засновано Управління справами НКЗС УСРР⁷. До його компетенції належала ад-

¹ СУ УССР. – 1919. – № 6. – Ст. 71.

² ЦДАВО України. – Ф. 2. – Оп. 1. – Спр. 279. – Арк. 3–4.

³ Там само. – Арк. 5–6.

⁴ Радянське будівництво на Україні в роки громадянської війни (1919–1920): Збірник документів і матеріалів. – К., 1957. – С. 64–65.

⁵ ЗЗ УСРР. – 1920. – № 4. – Ст. 55.

⁶ ЦДАВО України. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 24. – Арк. 7.

⁷ Там же. – Арк. 10.

міністративно-організаційна сторона діяльності наркомату. З 26 квітня 1921 р. при експраввідділі почав діяти конфліктний підвідділ¹.

Наказом № 20 від 27 квітня 1921 р. було затверджено схему організації НКЗС УСРР². На чолі наркомату стояла колегія, до складу якої входили Народний комісар з закордонних справ, його заступник і члени колегії. При колегії засновувався секретаріат у складі секретаря колегії НКЗС і трьох помічників секретаря. Секретаріат відав прийомом відвідувачів до Наркому, зносинами з іноземними представниками, виконував окремі доручення колегії. Безпосередньо при колегії перебували радники НКЗС, які займалися розробкою загальних положень, норм, наданням консультацій з питань, що вирішувалися в колегії, інструктували відділи щодо їх роботи.

Управління справами відало всіма організаційно-адміністративними питаннями всіх відділів НКЗС. При Управлінні справами організовувалися загальна канцелярія, що обслуговувала секретаріат і всі відділи; підвідділ зв'язку, в розпорядженні якого були дипломатичні кур'єри та кур'єри «живого» зв'язку; агенти для доручень; стіл особового складу; стіл наказів; експедиторська частина та машинна частина.

До складу Наркомату входило п'ять відділів: відділ зовнішніх зносин, економіко-правовий, інформаційний, техніко-матеріальний (фінансова, господарська, транспортна частини та управління будинками), відділ віз і паспортів.

При НКЗС було організовано ряд комісій: комісія щодо виконання анкет і скорочення штату службовців НКЗС, кошторисна та штатна³.

У червні 1921 р. було проведено реорганізацію наркомату. З техніко-матеріального відділу було виокремлено фінансовий підвідділ. Було утворено адміністративний відділ у складі підвідділів: загальної канцелярії, секретного, віз і паспортів, особового складу. Секретаріат розформували, а його функції передано було адміністративному відділу. Адміністративний і техніко-матеріаль-

¹ ЦДАВО України. – Спр. 737. – Арк. 1.

² Там само. – Спр. 24. – Арк. 11.

³ Там само. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 24. – Арк. 26.

ний відділи та фінансовий підвідділ підпорядковувалися керуючому справами¹.

В жовтні 1921 р. були засновані посади уповноважених НКЗС у містах Києві та Одесі для полегшення вирішення на містах питань, які виникали: по-перше, при застосуванні законів відносно іноземців, а по-друге, при виконанні зобов'язань з міжнародних договорів².

На початку 20-х років було розроблено декілька проектів положення про НКЗС УСРР³. На одному з них стоїть підпис Яковлева від 10 вересня 1922 р. та напис про те, що проект потребує переробки⁴. Після цього проект було перероблено, але затвердити його так і не вдалося, бо вже в грудні НКЗС був проголошений загальносоюзним органом. В останньому проекті положення про НКЗС УСРР⁵ визначалися завдання, повноваження, структура НКЗС.

Перед НКЗС стояли такі завдання: політичні зносини з іноземними державами, захист інтересів України в іноземних державах, захист інтересів українських громадян за кордоном, сприяння законним вимогам іноземців на території України.

Повноваження, що належали НКЗС, можна поділити на групи: 1) наглядові (за діяльністю дипломатичних, консульських, торгових представників УСРР за кордоном; за діяльністю посадових осіб УСРР, які перебували за кордоном; за виконанням укладених договорів, угод, конвенцій); 2) дипломатичні (дипломатичні зносини і переговори з іноземними державами; зносини з представництвами іноземних держав в УСРР); 3) інформаційні (збір і розробка відомостей щодо політичного та економічного життя іноземних держав, інформування на їх основі установ і відомств УСРР, інформування іноземної і державної преси); 4) розпорядчі (видання інструкцій, розпоряджень тощо).

Структуру НКЗС складали: 1) народний комісар, 2) колегія, 3) центральне відомство, 4) місцеві установи, 5) закордонні установи.

¹ ЦДАВО України. – Арк. 37.

² Там же. – Спр. 736. – Арк. 1–2.

³ Там само. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 26. – Арк. 158–159, 172–173; Спр. 58. – Арк. 3–6, 30–32.

⁴ Там же. – Спр. 58. – Арк. – 3–6.

⁵ Там же. – Арк. 30–32.

Центральне відомство поділялося на відділи: дипломатичний, економіко-правовий, генеральний секретаріат. До його складу входило також бюро з обслуговування іноземців та іноземний відділ радіо-телеграфного агентства України.

В майбутньому передбачалося сформувати господарсько-адміністративний відділ, відділ Сходу та юрисконсульство при економіко-правовому відділі¹.

Закордонні установи поділялися на дипломатичні та консульські представництва УСРР. Дипломатичні представництва мали назву Повноважного представництва УСРР. Повноважні представники УСРР призначалися Президією ВУЦВК за поданням РНК та отримували вірчі грамоти на представництво УСРР. При Повноважних представниках засновувалися посади радника, секретаря та технічного персоналу.

До місцевих органів НКЗС належали уповноважені НКЗС, які призначалися Наркоматом у райони важливих морських портів УСРР та інші міста на розсуд НКЗС.

18 жовтня 1922 р. ЦК КП(б)У схвалив постанову «Про згортання апарату НКЗС». Яковлєву було доручено розпочати переговори з НКЗС РСФРР щодо об'єднання НКЗС УСРР і РСФРР та скоротити центральний апарат, а закордонні представництва тимчасово залишити².

30 грудня 1922 р. було підписано Договір про утворення СРСР³. Зносини з іноземними державами стали прерогативою центру. Народний Комісаріат закордонних справ став загальносоюзним органом.

20 вересня 1923 р. ВУЦВК прийняв постанову «Про перетворення центральних установ»⁴, згідно з якою НКЗС УСРР реорганізовувався в управління уповноваженого НКЗС СРСР на Україні. Дипломатичні й консульські представництва УСРР з 5 серпня зливалися з загальносоюзними. Уповноважені НКЗС УСРР в містах Одесі та Києві стали називатися агентами уповноваженого НКЗС СРСР на Україні.

¹ ЦДАВО України. – Арк. 41.

² Там само. – Ф. 4. – Оп. 1. – Спр. 572. – Арк. 141, 183.

³ Українська РСР на міжнародній арені: Збірник документів (1917–1923 рр.). – К., 1966. – С. 556–560.

⁴ ЗУ УСРР. – 1923. – № 34. – Ст. 495.

Отже, в розбудові зовнішньополітичного відомства радянської України 1917–1923 рр. можна виділити декілька етапів:

1. Березень — квітень 1918 р. — заснування Народного секретарства закордонних справ.

2. 3 грудня 1918 р. — 29 січня 1919 р. — діяльність іноземного відділу в складі Тимчасового робітничо-селянського уряду України.

3. 29 січня — липень 1919 р. — створення Народного комісаріату закордонних справ у складі Ради Народних комісарів УСРР.

4. Березень 1920 р. — 18 жовтня 1922 р. — відновлення діяльності НКЗС УСРР, розбудова апарату Наркомату.

5. 18 жовтня 1922 р. — 20 вересня 1923 р. — згортання апарату та процес ліквідації НКЗС УСРР.

Таким чином, з утворенням СРСР залишки зовнішньополітичної активності УСРР були поховані. Взагалі, зовнішньополітична активність Радянської України була явищем тимчасовим, а її згортання — процесом послідовним.

Отже, в 1923 р. зовнішньополітичне відомство України припинило своє існування більш ніж на 20 років. За цей час було упущено колосальний досвід роботи та необхідні звязки з іноземними державами.

В. Г. Гуцель, аспірант НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

До питання про оновлення теорії функцій держави

Поняття «функції держави» традиційно розглядається як одне з фундаментальних у загальній теорії держави і права. При цьому воно вирізняється складністю, оскільки пов'язані з ним питання традиційно характеризуються певною невизначеністю, що породжує жваві дискусії. Наприкінці радянської епохи завдяки ґрунтовним працям М. І. Байтіна, А. П. Глебова, А. І. Денисова, Л. І. Каска, І. С. Самоценка, В. Л. Тененбаума, М. В. Черноголовкіна та інших¹ проблема функцій держави вважалася однією з найбільш розроблених в юридичній науці, що обумовило певну втрату уваги до неї з боку науковців². Демократичні перетворення на пост-

¹ Див.: *Байтин М. И.* Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов, 1979; *Глебов А. П.* Понятие и структура функций социалистического государства. – Воронеж, 1974; *Денисов А. И.* Советское государство. – М., 1967; *Каск Л. И.* Функции и структура государства. – Л., 1969; *Самоценко И. С.* О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. – 1956. – № 3; *Тененбаум В. Л.* Государство: система категорий. – Саратов, 1971; *Черноголовкин Н. В.* Теория функций социалистического государства. – М., 1970.

² *Глебов А. П.* О деятельном подходе в исследовании государства // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности: Межвуз. сб. науч. трудов. – Воронеж, 1990. – С. 8.

радянському просторі сприяли поновленню інтересу до цієї проблеми, до аналізу якої долучилися С. В. Бабаєв, В. А. Габер, М. В. Жигуленков, Л. А. Морозова, В. Ф. Погорілко, А. В. Поляков, О. Ф. Скакун, В. Д. Ткаченко та інші¹. Завдяки їх дослідженням теорія функцій держави суттєво оновлюється. Так, відбувається уточнення визначення функцій держави, їх змісту та переліку, удосконалюються підходи до їх класифікації, продовжується розробка питань щодо правових форм їх реалізації. Разом з тим слід визнати, що в процесі розвитку теорії сучасними дослідниками, як правило, не враховується європейська інтеграція як фактор, який у другій половині ХХ століття і особливо після утворення Європейського Союзу суттєво впливає на функції держав-членів ЄС, їх зміст та реалізацію, що є суттєвою прогалиною і надає актуальності відповідним дослідженням.

Як зарубіжні², так і вітчизняні³ дослідники звертають увагу на те, що Євросоюз у сучасному вигляді вже перетворився на центр політичної влади, який держави-члени ЄС наділили такими

¹ Див.: *Бабаєв С. В.* Теория функций современного российского государства: Дис... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2001; *Габер В. А.* Функции государства. – М., 1996; *Жигуленков М. В.* К вопросу о понятии «функция государства» // Право и политика. – 2001. – № 5; *Морозова Л. А.* Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. – 1993. – № 6; *Погорілко В. Ф.* Функції Української держави та їх правові основи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1; *Поляков А. В.* Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. – СПб., 2003; *Скакун О. Ф.* Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х., 2005; *Ткаченко В. Д.* Функції держави // Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х., 2002. – С. 68–84.

² Див.: *Collignon S.* Vive la Republique europeenne. Paris: Editions de La Martiniere, 2004; *Delpirue F.* Le fédéralisme en Europe. Paris: PUF, 2000; *Dehouse R.* (dir.). Une constitution pour L'Europe? Paris: Presses de sciences Po, 2002.

³ Див.: *Мартиненко П.* Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. – К., 2003; *Яковик І. В.* Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – №3 (38); *Руденко Н.* Проблеми державного суверенітету країн-членів ЄС у світлі інтеграційних процесів // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. – К., 2003. – № 4.

важливими атрибутами державності як: власна правова система, яка надає Союзу «юридичну інфраструктуру, гідну справжньої держави»¹; законодавчі, адміністративні та судові інститути, які дедалі більше нагадують органи державної влади; європейське громадянство; єдині економічний простір і грошова одиниця². Крім того, слід визнати, що Євросоюз на урядовому, законодавчому та адміністративному рівнях вже здійснює функції, які традиційно реалізуються державою³. Дане твердження має не лише теоретичне обґрунтування, але й спирається на правові приписи, оскільки окремі держави-члени ЄС на конституційному рівні врегулювали питання співвідношення відповідальності як власної, так і Євросоюзу за реалізацію функцій. Так, стаття 92 Конституції Нідерландів говорить про можливість передачі міжнародній організації законодавчих, виконавчих і судових функцій згідно з міжнародним договором; відповідно до статті 88-1 Конституції Франція бере участь в ЄС і Європейських співтовариствах з метою спільної реалізації деяких своїх повноважень, а згідно зі статтею 88-2 вона погоджується на передачу окремих повноважень інститутам Європейського економічного і валютного союзу⁴. Схожі положення містять також конституції ФРН і Швеції.

Як відомо, функції держави є засобом вирішення завдань та досягнення цілей, що постали перед державою на певному етапі її розвитку. Завдяки спільності цінностей, завдань і цілей держав-членів ЄС і Євросоюзу, яка традиційно проголошується в установчих договорах, що нормативно визначають відповідний етап інтеграції⁵, стала можливою практика делегування окремих

¹ Collignon S. *Vive la République européenne*. Paris: Éditions de La Martinière, 2004. – P. 65.

² Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М., 2005. – С. 10.

³ *Delpürue F. Le fédéralisme en Europe*. Paris: PUF, 2000. – P. 78.

⁴ Див.: Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М., 1999. – С. 491, 681.

⁵ Див.: Договоры, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 24–25, 100–101, 295; Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М., 2002. – С. 523–527; Конституция Европейского Союза: Договор, устанавлюющий Конституцию для Европы (с коментарієм). – С. 98–100.

суверенних прав та численних повноважень від національних урядів до інститутів Союзу. Це в свою чергу надало правових підстав для реалізації Союзом функцій, аналогічних функціям держави. Щоправда слід визнати, що національні уряди завжди надзвичайно виважено, а інколи і з небажанням ставляться до передачі повноважень щодо реалізації тієї чи іншої функції (наприклад, ситуація з реалізацією функції охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина, соціальної функції¹ або військової функції та функції забезпечення миру і підтримки світового порядку²) Союзу, який дедалі більше нагадує квазідержавну організацію федеративного типу. За цих обставин особливого значення набувало питання стосовно правових засад делегування тих чи інших повноважень Союзу щодо здійснення певних функцій національних держав. Слід визнати, що на сучасному етапі розвитку ЄС, який пов'язаний з поширенням інтеграційних ініціатив на політичну сферу, надзвичайно важливого значення для розмежування відповідальності між ЄС і державами-членами щодо здійснення функцій останніх набуває Договір, що встановлює Конституцію для Європи (далі — Конституція), підписаний 29 жовтня 2004 року. Конституція, зокрема, закріплює принципи, на яких мають будуватися відносини між Союзом як наддержавною організацією і державами-членами щодо реалізації функцій останніх, а також здійснила розмежування компетенції між Союзом і його членами, що стало суттєвою новацією та потребує аналізу, враховуючи можливість подальшого доповнення теорії функцій держав відповідними положеннями.

Відповідно до Конституції взаємовідносини між Союзом і його членами стосовно реалізації функцій держав будуються на

¹ Гуцель В. Г. Функція охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина і роль в її реалізації Європейського Союзу та Ради Європи // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х., 2004. – № 9; *Vin же*. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х., 2004. – № 8.

² Див.: Яковюк І. В. Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу: історія питання // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х., 2005. – № 10.

принципах наділення компетенцією, законності, лояльної співпраці, субсидіарності та пропорційності.

Принцип наділення компетенцією закріплено в статті I-11 Конституції. Він констатує похідний характер компетенції Союзу, яка отримана ним не від народу як безпосереднього носія влади, а від держав-членів ЄС. Як наслідок Союз не може виходити за межі, визначені Конституцією. Важливість даного принципу важко переоцінити. Через набуття Союзом достатньо широкої правосуб'єктності (право укладати угоди від свого імені з іноземними державами і міжнародними організаціями (статті I-13, III-323) і відкривати в них дипломатичні місії (ст. III-328), максимально широка правоздатність Союзу на території держав-членів (ст. III-427), визнання за ЄС деліктоздатності (ст. III-431), наявність привілеїв та імунітетів на території своїх членів (ст. III-434), фінансова автономія Союзу (ст. I-54) та закріплення положення про верховенство Конституції і права, яке створюють інститути Союзу, над правом держав-членів (стаття I-6) даний принцип стає основоположним для визначення відносин між державами-членами і Союзом. Разом з тим категоричність цього принципу певним чином нівелюється положеннями статті I-18 «Умови гнучкого реагування» та статей III-172, III-173, які дозволяють Союзу здійснювати гармонізацію законодавства держав-членів з будь-якого питання, що прямо або опосередковано впливає на створення чи функціонування єдиного економічного простору. Таким чином, обсяг компетенції Союзу виявляється досить гнучким за винятком сфер, стосовно яких сама Конституція встановила обмеження.

Принцип законності прямо не згадується в Конституції, однак він може бути виведений шляхом тлумачення норм Конституції, зокрема п. 5 статті I-3, яка вказує, що Союз має досягати своїх цілей лише належними засобами і в межах компетенції, наданої йому Конституцією. Відповідно будь-який правовий акт Союзу може бути визнаний нікчемним, якщо він виходить за межі його юрисдикції¹.

Принцип лояльної співпраці (ст. I-5) вимагає від Союзу поваги до основних функцій держави і особливо до тих, які спрямовані на забезпечення її територіальної цілісності, підтримання громад-

¹ Европейское право. – С. 111.

ського порядку та охорону національної безпеки. Крім того, він передбачає дотримання взаємної поваги й сприяння державами-членами і Союзом один одному у виконанні завдань, що випливають з Конституції, а також покладає на держави-члени обов'язок здійснювати заходи загального або спеціального характеру, які забезпечують виконання обов'язків, що випливають з Конституції або з актів інститутів Союзу, а також утримуватись від заходів, що здатні поставити під загрозу досягнення цілей Союзу.

Принцип субсидіарності¹ вимагає, аби у сферах, які не належать до його виключної компетенції, Союз діяв у відповідному обсязі лише у тому разі, коли держави-члени не можуть досягнути поставлених цілей на відповідному рівні за допомогою заходів, вжитих ними на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість, зважаючи на обсяг чи наслідки цих заходів, цілі можуть бути досягнуті ефективніше на рівні Союзу (п. 3 статті I-11 Конституції та Протокол № 2 Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності). Зважаючи на той факт, що субсидіарність не обов'язково призводить до децентралізації влади (за певних обставин вона здатна сприяти фактичному розширенню дій та заходів Союзу в межах визначеної юрисдикції), першочергового значення для реалізації принципу набуває питання розмежування компетенції Союзу і держав-членів, оскільки його дія розповсюджується виключно на сферу їх спільної компетенції².

Принцип пропорційності (відповідності), який був запроваджений у правову систему ЄС судом Європейських співтовариств і вперше закріплений у Договорі про ЄС, передбачає, що зміст і форми дій Союзу не повинні виходити за межі того, що необхідно для досягнення цілей Конституції (п. 4 статті I-11 Конституції та Протокол № 2). Розкриваючи зміст цього принципу, акцент слід робити на відповідності цілей конкретних заходів засобам, які обираються для їх досягнення. С. Ю. Кашкін зазначає, що таке

¹ Більш детально див.: Гуцель В. Г. Принцип субсидіарності та його роль у реалізації функцій держави (на прикладі країн ЄС) // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 3(42) – С. 234–242.

² Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

розуміння принципу передбачає, що, по-перше, засоби для досягнення цілей не повинні бути надмірними, а, по-друге, при обранні методів досягнення мети необхідно йти від більш м'яких до більш жорстких заходів¹.

Ефективність реалізації вказаних принципів безпосередньо залежить від чіткості розмежування відповідальності Союзу і його членів за здійснення тих чи інших функцій. Компетенція Союзу за своєю структурою є комплексною та неоднорідною, що в цілому дуже нагадує існуючу у федеративних державах модель розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами. Вибір даної моделі обумовлений тим, що Європейські співтовариства, правонаступником яких є Євросоюз, створювалися як наднаціональна організація, яка з часом поетапно мала трансформуватися у федерацію². І на сьогодні федерація — це єдина з існуючих форм державного устрою, яка максимально відповідає вже досягнутому рівню інтеграції та є найбільш прийнятною формою існування Союзу, яка дозволяє національним державам зберігати свій суверенітет в умовах їх членства в наддержавній організації, якій вони делегували значний обсяг суверенних прав.

Договір про Європейський Союз³ (далі — ДЄС) запровадив поділ компетенції на виключну компетенцію Союзу та спільну компетенцію Союзу і держав-членів (ст. 5), але при цьому не конкретизував їх зміст і обсяг. Невизначеності в питанні розмежування компетенції додавала ще й стаття 308, яка містила положення, на основі яких була сформована підтримана Судом Співтовариств концепція повноважень, існування яких припускається⁴.

¹ Право Европейского Союза: Учебник / Под ред. С. Ю. Кашкина. — М., 2004. — С. 211.

² Яковлюк І. В. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 3.

³ Консолидированные тексты Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского Сообщества // Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2002. — С. 521–699.

⁴ Згідно з нею установчі акти можуть прямо не містити вказівки щодо конкретних повноважень Союзу, однак якщо вони пов'язані зі здійсненням цілей Союзу стосовно створення єдиного внутрішнього ринку, то інститути Союзу без зміни установчих договорів можуть поширено тлумачити юрисдикцію ЄС.

В цій ситуації національні уряди бачили пряму загрозу з боку ЄС збереженню державного суверенітету, мінімізувати яку вони намагалися шляхом запровадження принципів субсидіарності та пропорційності, що пом'якшувало, однак не знімало проблему. Уточнення компетенції та її більш чітке розмежування було здійснено в Конституції ЄС. В ній передбачено три види компетенції: виключна, спільна та компетенція стосовно здійснення координаційної та такої, що підтримує та доповнює діяльність держав-членів.

Виключна компетенція Союзу (ст. I-12, п. 1 та ст. I-13) поширюється на питання (митний союз, встановлення правил конкуренції, грошова політика для держав-членів євросони, збереження морських біологічних ресурсів, спільна торговельна політика, а також укладання міжнародних угод), які національні держави на даному етапі повністю передали у відання Союзу. Відповідно лише Союз може в цих сферах видавати закони та інші обов'язкові для виконання правові акти. Законотворча діяльність держав-членів можлива лише тоді, коли їх на це уповноважує Союз або з метою втілення в життя актів ЄС. Аналіз даної компетенції дозволяє констатувати фактичний контроль Союзу над реалізацією більшості аспектів функції оподаткування і фінансового контролю та економічної функції держав-членів, а також частково за здійсненням екологічної функції.

Спільна компетенція Союзу і держав-членів (ст. I-12, п. 2) передбачає можливість здійснювати правове регулювання як Союзу, так і державам-членам. Однак при цьому Конституція акцентує увагу на тій обставині, що держави-члени здійснюють свою компетенцію лише тоді, коли Союз не використав свою компетенцію або зупинив її існування. Враховуючи це уточнення, даний вид компетенції набуває особливого інтересу, оскільки охоплює найширше коло надзвичайно важливих для існування суспільства і держави сфер діяльності, а саме: внутрішній ринок; соціальну політику; простір свободи, безпеки та правосуддя; охорону навколишнього середовища; енергетику; транспорт, сільське господарство тощо (ст. I-14). Крім того, до даного виду може бути віднесена координація економічної політики та політики зайнятості (ст. I-15), а також проведення спільної зовнішньої політики, політики безпеки і оборони (далі — СЗПБ та СПБО)

(ст. I-16). Аналіз останньої сфери діяльності надає підстав окремим експертам визнати за нею її особливий правовий режим і розглядати її як таку, що знаходиться за межами стандартних видів компетенції¹. Разом з тим проведення СЗПБ та СПБО має бути віднесено все ж таки до спільної компетенції, оскільки в її реалізації від імені Союзу беруть участь Європейська рада і Рада².

Компетенція Союзу стосовно здійснення координаційної та такої, що підтримує та доповнює діяльність держав-членів (ст. I-12, п. 5 та ст. I-17), охоплює охорону здоров'я, промисловість, культуру, туризм, освіту, молодь, спорт, цивільну оборону та адміністративне співробітництво. Оскільки саме ці сфери суспільного життя більш, ніж інші, пов'язані з особливостями менталітету народу тієї чи іншої держави-члена, традиційним укладом його життя, то втручання Союзу в ці сфери має бути мінімальним, зводяться переважно до фінансової підтримки або іншої допомоги та координаційної діяльності. Саме тому Конституція категорично забороняє Союзу здійснювати гармонізацію законодавчих та регламентуючих положень держав-членів у вказаних сферах.

Аналіз положень Конституції дає підстави стверджувати, що на даному етапі інтеграції компетенція Європейського Союзу поширюється фактично на всі без винятку сфери суспільного розвитку³. Відповідно в Союзі є всі необхідні правові підстави для того, щоб у співробітництві з державами брати участь у реалізації всього комплексу як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави. Проблемою залишається лише визначення ступеня участі Союзу в реалізації тієї чи іншої функції держави. Її вирішення саме і має забезпечити Конституція Європейського Союзу, яка, передбачаючи різні види компетенції Союзу, а також принципи, на яких повинно будуватися співробітництво Союзу і його членів, регламентує способи і обсяги його втручання в діяльність держав стосовно реалізації їх функцій.

¹ Див.: Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм). – С. 74.

² Яковюк І. В. Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу: історія питання. – С. 83.

³ Хоча Конституція (ст. I-14, п. 4) і використовує поняття «власна компетенція держав-членів», але не конкретизує її зміст і обсяги. Фактично сьогодні не можливо вказати ту сферу суспільного життя, регулювання якої залишається прерогативою виключно національних урядів.

ТЕЗИ НАУКОВИХ ДОПОВІДЕЙ

І. М. Сорокун, науковий співробітник сектору митного законодавства Інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Основи митної справи України за Конституцією Пилипа Орлика 1710 року

Україна завжди мала розвинуті міжнародні зв'язки, вела активну міжнародну торгівлю з іншими країнами, а тому не дивно, що проблема правового регулювання імпорту та експорту товарів була і залишається на сьогодні актуальною.

Складовою зовнішньополітичної і зовнішньоекономічної діяльності України, як відомо, виступає митна справа, яка є частиною митної політики держави, спрямованої на забезпечення її економічних інтересів і безпеки.

Чітку систему митної справи мала козацька-гетьманська Україна. Фінансово-банківська і митна служба України, що з часів Богдана Хмельницького іменувалася Державним скарбом, збирала прикордонне мито — евеку (вивізне) і інфуку (ввізне). Стягнене мито спрямовувалося на матеріальне забезпечення Війська Запорозького, а також — у період воєнних походів — на утримання козацьких господарств, дружин та дітей.

У Конституції Пилипа Орлика, датованій 1710 р., також вказується на систему митної служби — Державного скарбу. Її склали генеральний підскарбій — підручний гетьмана, з відома якого він контролював надходження і розподіл всіх воєнних по-

датків, доходів і виплат, та по два підскарбії у кожному полку, котрі повинні були наглядати за полковими та цивільними прибутками і податками, щорічно звітувати про свою діяльність перед генеральним підскарбієм. У Конституції також зазначалось, що ні гетьман, ні полкові старшини не мають жодного права на надходження до військової скарбниці і не повинні зазіхати на неї. Вони мусять задовольнятися тільки «доходами і пільгами своїх посад».

Наголошувалось на необхідності забезпечення регулювання митної справи. У частині 2 ст. XVI Конституції вказується, що лише гетьман своїми універсалами повинен визначати перелік певних видів товарів, які можуть ввозитися в Україну чи вивозитися, та точні розміри мита, що стягується до військової скарбниці: «... орендарі і їхні підлегли нехай стягають мито до військової скарбниці з ввозу і вивозу лише певних товарів і лише в точно визначеному універсалами розмірі, не вимагаючи від купців нічого зайвого і не чинячи ані найменшого здривства...». Лише універсалами гетьмана мав закріплюватись перелік тих осіб, які зобов'язані сплачувати мито: «...і ярмаркові комісари нехай стягають мито лише з тих осіб, які зобов'язані його сплачувати...».

Уже тоді передбачалися заходи проти здривства та хабарництва. Конституція Пилипа Орлика закріплює, що «гетьман має недремно пильнувати і докладати особливого старання, щоб простим козакам не чинилось надмірних утисків, спустошливих поборів і здривств...». З метою підтримання відкритої торгівлі без різних утисків з боку орендарів чи ярмаркових комісарів скасовувалося ярмаркове мито, розмір якого не був зазначений у жодному документі, а вільно встановлювався особами, яким надавалося право стягнення мита, що призводило до непомірного хабарництва.

У Конституції Пилипа Орлика закладено лише підґрунтя для розвитку митної справи в Україні. Подальше обґрунтування порядку переміщення товарів через митний кордон, обкладання митом, порядку оформлення товарів мало визначатися універсалами гетьмана.

Визначення поняття митної справи з часів Конституції Пилипа Орлика пройшло довготривалий процес розвитку. Подальше

законодавче закріплення воно знаходило у відповідних правових приписах гетьманської влади, потім законодавчих актах Російської імперії, до складу якої входила і Україна. Нині законодавче визначення терміна «митна справа» подане у чинному митному законодавстві України.

Так, згідно зі ст. 3 Митного кодексу України, прийнятого 11 липня 2002 року, митна справа — це «порядок переміщення через митний кордон України товарів і транспортних засобів, митне регулювання, пов'язане з встановленням та справлянням податків і зборів, процедури митного контролю та оформлення, боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил, спрямовані на реалізацію митної політики України».

У чинному Митному кодексі України, як і в Конституції Пилипа Орлика, митна справа визнається однією із важливих функцій зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності держави, її органів. Звертає на себе увагу й те, що як у Конституції Пилипа Орлика, так і в чинному Митному кодексі України є приписи, що в цілому співпадають. Зокрема це стосується призначення митної справи — захист економічних інтересів, спрямування отриманих коштів — для поновлення бюджету (нині Державного бюджету України), створення спеціальної системи органів (посадових осіб), які займаються митною справою, захист прав людини при здійсненні імпортно-експортних операцій, встановлення видів товарів, які не можуть бути предметом таких операцій, митних тарифів та умов нетарифного регулювання зовнішньої торгівлі, відповідальності за порушення митних правил та ін.

Така наступність здається закономірною, оскільки митна справа є частиною митної політики держави, являє собою систему принципів та напрямів її діяльності у сфері забезпечення своїх економічних інтересів та безпеки за допомогою митно-тарифних та нетарифних заходів регулювання зовнішньої торгівлі.

О. С. Головащенко, аспірантка НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Соціальна й правова спрямованість держави за Конституцією Пилипа Орлика 1710 р.

Важливим етапом на шляху розвитку та систематизації права України в XVII — на початку XVIII ст. стала розробка «Пактів й конституційних законів та вольностей Війська Запорозького» (1710 р.), які прийнято вважати першою Конституцією України. Унікальність цього документа в закріпленні нових державних, політико-правових та соціальних пріоритетів, а також демократичних засад державного устрою. Це був своєрідний суспільний договір між гетьманом та народом, заснований на демократичних принципах та укладений на невизначений термін. Конституція визначала прогресивний історичний напрям державних реформ, її положення закріплювали державний суверенітет України, принципи зовнішньої політики, визначали кордони держави, «права та вольності» козаків, повноваження гетьмана та урядовців, а також закріплювали основні принципи податкової системи.

Головною ідеєю Конституції було забезпечення незалежності України від Москви, щоправда, за допомогою інших країн. Саме тому Україна проголошувалася суверенною державою під протекторатом шведського короля Карла XII. Велика увага була приділена відносинам України з Кримським ханством. На гетьмана був покладений обов'язок дбати про «стійкий союз і братерство» з Кримським ханством.

Особливої уваги заслуговує новий устрій козацької держави. В Україні вперше встановлювалася парламентська республіка, яка мала перешкодити узурпації всієї влади в руках гетьмана. Конституцією запроваджувалося загальне виборче право та виборність усіх цивільних і військових посад з наступним затвердженням кандидатур гетьманом.

Проте особливого значення для розбудови української держави набував принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, головною метою якого було запобігання свавілля влади та недопущення узурпації влади гетьманом. Законодавчу владу мав представляти парламент, який складався з Генеральної Старшини, цивільних Полковників, Генеральних радників, полкової старшини, сотників та представників Запорозької Січі. Між сесіями парламенту його повноваження виконували гетьман разом з Радою генеральної старшини. Разом вони уособлювали найвищу виконавчу владу. Розгляд судових справ було покладено на Генеральний Суд, який повинен був винести справедливе рішення з будь-якого питання. Закріплення принципу поділу влади у Конституції свідчило про намір забезпечити демократичний характер державної влади та спробу законодавчо захистити права та свободи людини.

У Конституції визначався не лише новий підхід до організації та функціонування держави, але й нові гуманістичні позиції відносно правового положення особи у суспільстві. Так, на гетьмана покладалася обов'язок заборонити зловживання владою урядовцями з метою недопущення порушення прав тих, «чий заслуги перед батьківщиною менші». Можна також говорити про спробу закріпити соціальні права людини. Конституція встановлювала соціальний захист знедолених, яким гарантувалося звільнення від сплати податків та інших повинностей. Передбачалось забезпечити військо платнею не тільки під час війни, а й після її закінчення. Отже, незважаючи на відсутність безпосередньої вказівки на соціальні права, у Конституції встановлювались принаймні деякі пріоритетні напрямки у діяльності держави, які були покликані гарантувати соціальний захист не тільки урядовцям, а й народу.

Таким чином, слід зазначити, що навіть надзвичайно складні військово-політичні умови, в яких відбувалося розробка першої Конституції, не завадили процесу формування і розвитку держави і права України в демократичному напрямку.

Т. П. Шахматова, старший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України

Питання боротьби з корупцією у Конституції Пилипа Орлика 1710 року

Викликає інтерес та повагу те, як глибоко і предметне творцями Конституції 1710 року осмислено явище корупції, яке, на жаль, залишається надзвичайно актуальним й зараз, тобто майже через три сторіччя після прийняття цього документа.

Автори не обмежились простою констатацією небезпеки цього явища для суспільства і держави, а зробили спробу розібратися з його підґрунтям і створити дієвий механізм викорінення. У Конституції наведений примірний перелік найбільш розповсюджених видів службових зловживань та інших дій, які визнаються як неприпустимі у Війську Запорозькому. Це доводиться через визначення низки шкідливих наслідків від зазначених дій як для простих козаків і посполитих, так й для системи влади в цілому.

Такий підхід вважаю дійсно обґрунтованим, адже, як видно з тексту Конституції, деякі з перелічених дій на той час стали до такої міри розповсюдженими, що почали сприйматись як звичайні та неминучі. Наприклад, залучення військовими і посполитими урядовцями «ремесників без оплати до виконання панам урядовцям домашніх робіт» чи увільнення козаків від служби заради приватних доручень тощо. Засуджуючи та забороняючи такі та подібні їм дії, автори Конституції у розділі X роблять

висновок про те, що їх слід розглядати як «надмірні утиски, спустошливі побори і здирства», що чиняться простим козакам і посполитим та спонукають їх «покидати обжиті місця і пускатися у чужі краї».

Цікавою є й суворо оцінка в Конституції дій не лише хабарників, а й хабародавців, які «заходяться купувати військові і посполиті посади» й через хабарі «допиваються поза вільними виборами проти права і слушності до найвищих гідностей — полковничої булави й інших посад». При цьому наголошується на необхідності суворо дотримуватись правила заміщення посад військових і посполитих урядовців шляхом виборів «свобідним голосуванням і волевиявленням», а не «за хабарі чи на основі особистої прихильності».

Уважно вивчивши вказані та інші положення Конституції Пилипа Орлика, що стосуються організації діяльності владних структур, та порівнявши їх з чинними нормативно-правовими актами, спрямованими на боротьбу з корупцією, вважаю, що останнім іноді не вистачає конкретики і дієвості. Наочно це можна спостерігати, аналізуючи, наприклад, існуючу судову практику розгляду адміністративних справ про корупцію. Зокрема, через розпливчастість та неконкретність визначення складу адміністративно-караної корупції у чинному законодавстві схожі дії державних службовців досить часто отримують у різних судах мало не протилежну правову оцінку.

З метою забезпечення правильного й однакового застосування законодавства при розгляді судами справ про корупційні правопорушення доречним здається узагальнення судової практики з цих питань майже за 13 років дії Закону України «Про боротьбу з корупцією» і прийняття Пленумом Верховного Суду України відповідної постанови. Адже Постанова Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією» (із змінами, внесеними згідно з Постановою Пленуму Верховного суду від 03.03.2000 р. № 5) вже давно не відповідає потребам сьогодення, не враховує численні зміни внесені за останній час до зазначеного законодавства і не запобігає існуванню різних підходів у його застосуванні.

Н. І. Жук, здобувачка кафедри теорії держави і права Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Деякі питання взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні

1. На сучасному етапі в Україні ключовим питанням організації центральної влади в державі є питання збалансованості влади. Перш за все, це стосується збалансування законодавчої влади з виконавчою та президентською гілками влади. У зв'язку із вступом у дію нової редакції Конституції України це питання набуло виключної актуальності.

2. На конституційному рівні проблема взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні вперше була визнана і відображена у «Пактах й конституціях законів та вольностей Війська Запорозького» — так званій Конституції Пилипа Орлика 1710 року. Новацією політичного мислення того часу стало те, що автор Конституції в основу системи державних органів поклав не лише принцип розподілу владних повноважень між трьома гілками влади — законодавчою (в особі Генеральної старшини), виконавчою (представленою Гетьманом, полковниками та генеральними радниками) та судовою (в особі Генерального суду), але і супроводив цей поділ системою стримувань і протигаг. Остання, за думкою П. Орлика, була покликана забезпечити «похвальний і корисний для публічної рівноваги порядок».

3. Загальноновизнано, що вся еволюція системи стримувань і протигаг обертається, насамперед, навколо конфронтації законодавчої і виконавчої гілок влади. Тому особливо важливим є наяв-

ність такого механізму здійснення державної влади, за умов якого її законодавча та виконавча гілки влади мали б бути реально взаємостриманими, здатними до компромісу, взаємодії на засадах конструктивного співробітництва. За Конституцією України таким механізмом є система стримувань і протигаг між гілками влади.

4. Встановлення і забезпечення формальної рівноваги, раціонального балансу конституційних гілок влади є головним завданням системи стримувань і протигаг.

Урівноваження (збалансування) законодавчої та виконавчої гілок влади слід розуміти як встановлення їх правильного співвідношення. Отже, по-перше, поділ влади як засіб обмеження влади виключає політичне суперництво між органами влади, в якому «переможцю належить усе». По-друге, неприпустима така перевага однієї гілки влади над іншою, яка не сумісна з системою поділу влади. Така перевага може встановлюватися у випадках, коли будь-яка гілка влади робить спроби привласнити собі вирішальну роль у сферах функціонального призначення інших гілок влади. Відповідно, парламент не вправі вирішувати питання приватного, виконавчо-розпорядчого характеру. Також і виконавчій гілці влади не може бути надане право прийняття кінцевого рішення у сфері законодавства.

5. Рівновага законодавчої та виконавчої гілок влади може бути порушена внаслідок дії чинників правового (недосконалість конституційної системи рівноваги влади) та політичного характеру. У першому випадку усунення переваги однієї гілки влади над іншою та поновлення необхідного для системи поділу влади балансу влади можливо лише у разі усунення джерела такої переваги, зокрема, шляхом внесення відповідних змін до Конституції. Так, недосконалість створеної у 1996 році конституційної системи стримувань і протигаг між парламентом та Президентом України у сфері законодавства призвела до погрози встановлення усталеної переваги Президента над Верховною Радою України у сфері законотворчості, яка, як головна функція парламенту, є вирішальною для системи рівноваги державної влади в цілому.

6. Певні корективи у конституційно встановлену за допомогою стримувань і протигаг систему рівноваги законодавчої і виконавчої гілок влади вносять політико-економічні фактори. Так, в умовах функціонування так званої «держави партій», феномен якої присутній у будь-якій сучасній демократичній державі, у тому

числі, в Україні, можна спостерігати трансформацію механізму дії окремих традиційних стримувань і противаг, проявом чого може бути, зокрема, послаблення їх дієвості та ефективності.

7. Звернення гілок влади до механізмів впливу одна на одну пов'язується не стільки з конституційним обов'язком використання тих чи інших повноважень, що є складовими системи стримувань і противаг, скільки з наявністю на те відповідної політичної волі. Отже, оскільки система стримувань і противаг між гілками влади приводиться у дію механізмами, що виходять за межі правового регулювання, між формально-юридичним та фактичним закріпленням поділу влади нерідко може утворюватися певний розрив. І це не може не позначитися на конституційно запрограмованій системі рівноваги законодавчої та виконавчої гілок влади — як правило, у бік її порушення на користь тієї або іншої гілки влади.

8. Наявні відносини законодавчої та виконавчої гілок влади не завжди можна охарактеризувати як ідеально збалансовані. В умовах довгого часу дії однієї Конституції в окремі періоди може мати місце перевага однієї гілки влади над іншою в певних сферах їх взаємодії, або в цілому. Важливо, щоб така перевага не мала постійний характер. В іншому випадку порушення конституційно встановленої рівноваги гілок влади є неминучим.

9. Світовий досвід доводить, що рівновага законодавчої та виконавчої гілок влади може бути забезпечена, якщо парламент має право вирішального голосу у п'ятьох сферах: здійснення установчої влади; законодавства; бюджету та фінансів; встановлення основ зовнішньої політики та оборони; контролю за виконавчою владою.

10. Порівнявши встановлену Конституцією України у 1996 році систему рівноваги законодавчої та виконавчої гілок влади із системою стримувань і противаг, запроваджених новою редакцією Конституції, яка діє з 1 січня 2006 року, можна дійти висновку, що ця система зазнала певних позитивних змін. На основі нової редакції Конституції частина виконавчих повноважень Президента повернута Урядові, тобто власне виконавчій владі. Збалансоване співвідношення повноважень між законодавчою владою і Президентом шляхом позбавлення останнього повноважень по формуванню Уряду і передачі їх парламентові, з одного боку, з іншого боку — шляхом певного розширення права Президента розпускати парламент. Таким чином, зроблено крок у бік демократичної республіки.

О. Г. Рогова, здобувачка Національної юридичної академії України

ПРАВО ЛЮДИНИ НА ЖИТТЯ ЯК БАГАТОАСПЕКТНЕ ЯВИЩЕ

Право людини на життя, нерідко зводять до інституту, що пов'язаний із заборонаю навмисного або необережного позбавлення людини життя. Між тим, обсяг норм, що складають цей інститут, значно ширше, бо людина реалізує право на життя протягом всього свого існування. Причому саме по собі людське життя не можна ототожнювати з біологічним (вітальним) існуванням, яке є лише фізіологічним елементом життя.

Загальновизнано, що буття людини відбувається на перетині біологічного, соціального та духовного світів, до яких належить людина. Це і обумовлює багатоаспектну сутність як природи людини, так і її права на життя, яке є невіддільним від самої людини. Це право не може не включати певних вимог до якості життя, і перш за все — соціально-економічних, що закладають підвалини існування людини у соціумі. Досліджуване право реалізується у багатьох напрямках і має прояв у задоволенні різноманітних потреб людини. Протягом всього періоду життєдіяльності людини можуть виникати різні види загроз як якості життя, так і, кінець кінцем, біологічному (вітальному) існуванню людини. При цьому право на життя охоплює різні аспекти і як широке явище складається з комплексу додаткових прав і обов'язків, які є засобом запобігання окремим погрозам життю людини на всіх його стадіях.

Підкреслюючи багатоаспектний характер права людини на життя та розуміючи складність дослідження всіх аспектів, що утворюють зміст цього унікального феномена, найбільшу увагу доцільно зосередити на головних або найменш досліджених його аспектах, а саме — часовому (визначення моменту виникнення права людини на життя та його припинення), соціально-економічному (різноманітні чинники, через які набувають реалізації потреби щодо гідного існування, відповідної якості, безпеки життя та інші аспекти, безпосередньо пов'язані із правом на охорону здоров'я, відсутність яких призводить до втрати життя) і кримінально-правовому (скасування смертної кари, необхідна оборона, крайня необхідність).

Аналіз філософсько-правових та теоретико-правових поглядів щодо права на життя, норм законодавства та суспільно-правової практики різних країн світу дає можливість визначити унікальну сутність права людини на життя через категорію «свободи», яка відображає фундаментальну якість людського буття. Наполягаючи на багатоаспектності права людини на життя, неможливості його спрощеного тлумачення, пропонуємо таке визначення: право на життя — це свобода людини безпосередньо реалізовувати можливості, які вона має внаслідок своєї належності до виду *Homo sapiens*, та задовольняти необхідні сутнісно-якісні біологічні, соціальні, духовні, економічні та інші потреби, неподільні із самою людиною, що об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними для всіх людей.

Запропоноване визначення не є абсолютним і не претендує на завершеність. Але його головними ознаками є визнання складної унікальної сутності життя людини, яке реалізується в біологічному, соціальному та духовному світах, та багатоаспектної природи права людини на життя, що у широкому розумінні задовольняє різноманітні її потреби.

Зміст

Ю. М. Тодика	
Політико-правове значення Конституції Пилипа Орлика для розвитку українського конституціоналізму	3
М. М. Страхов	
Конституція Пилипа Орлика 1710 року	10
В. Д. Гончаренко	
Пилип Орлик — гетьман в еміграції	18
С. Г. Серьогіна	
ОСОБЛИВОСТІ ФОРМИ ПРАВЛІННЯ КОЗАЦЬКОЇ ДЕРЖАВИ ЗА КОНСТИТУЦІЄЮ ПИЛИПА ОРЛИКА	25
Г. Г. Демиденко	
Принципи формування органів публічної влади за Конституцією Пилипа Орлика	37
В. М. Єрмолаєв	
Про представницькі органи державної влади та місцевого самоврядування за Конституцією П. Орлика	45
О. Ю. Тодика	
Механізм народовладдя згідно з Конституцією Пилипа Орлика	55
М. Г. Окладна, М. Ш. Киян	
Політико-правові ідеї Конституції Пилипа Орлика і сучасна українська Конституція	61
О. Ф. Скакун	
Субсидіарність як принцип організації влади і управління в Україні і державах Європи: від Конституції Пилипа Орлика до Конституції України 1996 р. і європейської Брноської програми 2003 р.	69
Ф. Д. Фіночко	
Окремі питання управління: від Київської Русі до Конституції України	79
І. В. Назаров	
Конституційне регулювання судової влади в Україні (історичний аспект)	88
О. М. Сахань	
Політико-психологічні аспекти конституції Пилипа Орлика	96

Ю. П. Битяк	
Принципи формування та діяльності апарату управління: історія і сьогодення	108
Г. В. Чапала	
Самоврядування середньовічних міст за магдебурзьким правом: принципи організації та механізми здійснення влади	117
А. І. Козаченко	
Державно — правове становище України на кінець XVII — початок XVIII ст.	128
Д. В. Задихайло	
Від Конституції Пилипа Орлика до конституційних засад правового господарського порядку.....	140
М. М. Шевердін	
Питання організації фінансової системи України в Конституції Пилипа Орлика 1710 р.....	151
В. М. Александров	
Принципи устрою війська запорозького за конституцією пилипа орлика.....	156
В. О. Рум'янець	
КОНСТИТУЦІЯ УНР 1918 РОКУ — важливий крок в розвитку конституційного законодавства України.....	165
Ю. Г. Барабаш	
Розвиток засад парламентаризму в Україні	175
Г. П. Клімова	
ПРАВА І СВОБОДИ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: КЛАСИФІКАЦІЯ, ГАРАНТІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ.....	184
Л. І. Летнянчин	
Еволюція конституційних обов'язків людини і громадянина в Україні	194
Д. В. Лук'янов	
МОДЕЛІ ПРЕДСТАВНИЦТВА ІНТЕРЕСІВ ВИБОРЦІВ У ПАРЛАМЕНТІ.....	208
І. Ю. Стрельникова	
Розбудова зовнішньополітичного відомства УСРР у 1917– 1923 роках	215
В. Г. Гуцель	
До питання про оновлення теорії функцій держави	222

ТЕЗИ НАУКОВИХ ДОПОВІДЕЙ

І. М. Сорокун	
Основи митної справи України за Конституцією Пилипа Орлика 1710 року	231
О. С. Головащенко	
Соціальна й правова спрямованість держави за Конституцією Пилипа Орлика 1710 р.....	234
Т. П. Шахматова	
Питання боротьби з корупцією у Конституції Пилипа Орлика 1710 року	236
Н. І. Жук	
Деякі питання взаємодії законодавчої та виконавчої гілок влади в Україні.....	238
О. Г. Рогова	
ПРАВО ЛЮДИНИ НА ЖИТТЯ ЯК БАГАТОАСПЕКТНЕ ЯВИЩЕ	241

Наукове видання

**Державне будівництво
та місцеве
самоврядування**

Збірник наукових праць

Випуск 11

Редактор *А. В. Ефименко*
Коректор *Т. Ф. Зуб*
Комп'ютерна верстка
і дизайн *В. М. Зеленька*

Підписано до друку з оригінал-макета 25.04.2006.
Формат 84х108 1/32. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 12,5. Обл.-вид. арк. 12. Вид. № ____.
Тираж 300 прим. Зам.

Видавництво «Право»
Академії правових наук України
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80

(Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 559 від 09.08.2001 р.)

Друкарня СПД фо Костинський А. В.
Україна, 61024, Харків, вул. Лермонтовська, 27