

Полтавський юридичний інститут  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

**А. І. Козаченко**

# **Історія розвитку конституціоналізму в Україні**

**Навчальний посібник**

Полтава 2020

УДК 340.15(477)(07)

*Рекомендовано до друку вченою радою Полтавського юридичного інституту  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 4 від 24 квітня 2019 р.)*

Рецензенти:

**Г. В. Лаврик** – доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри правознавства Полтавського університету економіки і торгівлі;

**О. С. Кальян** – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри підприємництва і права Полтавської державної аграрної академії.

К 59

**Козаченко А. І.**

Історія розвитку конституціоналізму в Україні: Навч. посібник.  
– Полтава: “Астрая”, 2020. – 217 с.

ISBN 978-617-7669-59-2

Історія розвитку конституціоналізму в Україні – історико-теоретична юридична навчальна дисципліна, яка пропонується для вивчення у юридичних навчальних закладах вищої освіти на вибір студентів. Навчальний посібник містить інформацію про конституційні ідеї та концепції відомих науковців та політичних діячів України, аналіз змісту конституційних нормативно-правових актів, характеристику конституційних інститутів і конституційного процесу з огляду на основні періоди формування вітчизняного конституціоналізму. Актуальність вивчення історії українського конституціоналізму зумовлюється тим, що отримані знання дадуть можливість краще зрозуміти закономірності та особливості конституційного процесу в Україні у наш час.

УДК 340.15(477)(07)

ISBN 978-617-7669-59-2

© Козаченко А. І., 2020

© Астрая, 2020

*Навчальний посібник опубліковано  
з нагоди річниці створення  
Полтавського юридичного інституту  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого*

## **Передмова**

Історія українського конституціоналізму є складовою частиною Історії держави і права України. Початок процесу дослідження явищ, пов'язаних з історією вітчизняного конституціоналізму, припадає на 20-ті роки ХХ ст., коли при Всеукраїнській Академії Наук УСРР розпочала діяльність Комісія по вивченню українського права, яку очолив академік М. П. Василенко. У складі комісії працювали М. О. Максимейко, О. О. Малиновський, В. Л. Модзалевський, Л. О. Окиншевич, М. Є. Слабченко. Проблеми історії конституційного будівництва Української РСР у радянський період досліджували Б. М. Бабій, Ф. Г. Бурчак, А. Й. Рогожин, І. П. Сафронова, М. М. Страхов, А. П. Таранов, М. В. Терлецький, С. Л. Фукс.

Грунтовне вивчення історії українського конституціоналізму розпочалося у пострадянський період. Але особливого значення такі дослідження набули на початку ХХІ ст., коли стала актуальною проблема проведення конституційної реформи, що мала за мету впровадження сучасної європейської моделі конституціоналізму. Останнім часом питанням історії розвитку вітчизняного конституціоналізму присвятили свої праці І. Й. Бойко, В. Д. Гончаренко, В. М. Єрмолаєв, О. Л. Копиленко, М. Л. Копиленко, В. С. Кульчицький, О. В. Кресін, О. М. Мироненко, В. О. Рум'янцев, В. Я. Тацій, Б. Й. Тищик, Ю. М. Тодика, І. Б. Усенко, В. А. Чехович, Ю. С. Шемшученко та інші науковці. Щонайперше, праці зазначених науковців взяті за основу при розробці навчального посібника.

У навчальному посібнику розкрито основні періоди формування вітчизняного конституціоналізму, які характеризуються певним рівнем розвитку конституційної думки, конституційних явищ і процесів. У свою чергу розвиток вітчизняного конституціоналізму залежав від державно-правового, соціально-економічного, політичного, культур-

ного, релігійного розвитку українського суспільства. Окрім цього, на формування українського конституціоналізму мали вплив зовнішні чинники: європейські конституційні ідеї та конституційні явища тих країн, до складу яких входили етнічні землі України.

Важливими елементами конституціоналізму є конституційні ідеї та погляди науковців, державних і релігійних діячів, політиків. Автор посібника розкриває конституційні погляди відомих постатей української історії С. Оріховського-Роксолана, Й. Верещинського, С. Пекаліда, П. Могили, Б. Хмельницького, П. Орлика, С. Яворського, Ф. Прокоповича, Г. Сковороди, Я. Козельського, П. Пестеля, М. Муравйова, М. Костомарова, М. Грушевського, В. Липинського, І. Франка та інших.

Навчальний посібник містить аналіз україно-польських та україно-московських міжнародних угод другої половини XVII ст.; Конституції Пилипа Орлика 1710 р.; конституційних проектів Г. Андрузького, М. Драгоманова, М. Міхновського, С. Десницького, О. Копцюха, О. Ейхельмана; конституцій, конституційних проектів та програмних документів Української Центральної Ради, Української Держави Павла Скоропадського, Директорії Української Народної Республіки та Західноукраїнської Народної Республіки; конституцій Української РСР; Конституції України 1996 р., конституційних проектів та інших конституційно-правових актів незалежної України. Найважливішою складовою українського конституціоналізму є процес формування в Україні сучасної європейської моделі конституціоналізму.

Поглиблене вивчення історії конституціоналізму необхідне з огляду на те, що конституціоналізм – це складне і багатогранне політико-правове, історико-соціальне та культурне явище. Він включає конституційні погляди та ідеї, конституційні нормативно-правові явища, конституційні інститути, конституційний процес, систему захисту конституційного ладу і самої конституції, систему знань у галузі конституційного права, а також правову політику та ідеологію.

Вивчення історії українського конституціоналізму суттєво поглибить знання студентів з таких навчальних дисциплін як Історія держави і права України, Історія вчень про державу і право, Теорія права та Конституційне право України. Знання з питань історії українського конституціоналізму дадуть можливість краще зрозуміти особливості конституційного процесу у наш час, а також прогнозувати можливі напрямки розвитку конституційних інститутів України у майбутньому.

## Розділ 1

### **Предмет і мета курсу Історія розвитку конституціоналізму в Україні. Визначення конституціоналізму та основні етапи його формування**

#### **§ 1. Предмет і мета курсу Історія розвитку конституціоналізму в Україні, методи і принципи наукового дослідження**

Предметом навчальної дисципліни Історія розвитку конституціоналізму в Україні є вивчення процесу зародження, становлення і розвитку вітчизняного конституціоналізму на різних історичних етапах формування держави і права України. Так, зокрема, Історія розвитку конституціоналізму в Україні вивчає конституційні ідеї та погляди, конституційні проекти, процес розробки, прийняття і зміст Конституцій України та інших конституційно-правових актів, а також їх фактичну дію. Вивчення історії вітчизняного конституціоналізму неможливе без знання сукупності соціально-економічних, політичних, ідеологічних, культурних, релігійних та інших суспільних явищ. Історія розвитку конституціоналізму в Україні розглядає не лише явища українського національного конституціоналізму, а й конституційні явища тих країн, до складу яких тимчасово входили етнічні українські землі. Це пояснюється тривалим перебуванням України у складі інших країн, що вплинуло на розвиток вітчизняного конституціоналізму. До певної міри такий вплив зберігся і до нашого часу.

Метою курсу Історія розвитку конституціоналізму в Україні є оволодіння студентами юридичних вишів знаннями, необхідними для розуміння сучасного вітчизняного конституціоналізму, його значення для процесів європейської інтеграції України, усвідомлення проблем на шляху запровадження в Україні європейської ліберальної доктрини конституціоналізму та перспектив його подальшого розвитку.

Як навчальна дисципліна Історія розвитку конституціоналізму в Україні відноситься до системи історико-теоретичних юридичних дисциплін. Вона перебуває у тісному зв'язку з Теорією права, Історією держави і права України, Історією держави і права зарубіжних країн. Історія розвитку конституціоналізму в Україні передбачає поглибле-

не вивчення конституційно-правових явищ у курсі Історії держави і права України, а також формує базові історико-теоретичні знання для вивчення Конституційного права України.

Історія розвитку конституціоналізму в Україні користується методами і принципами наукового дослідження, які характерні для Історії держави і права України: філософськими, загальнонауковими та спеціально-науковими. Філософські наукові методи розкривають загальні напрямки пізнання реальності, носять універсальний характер і застосовуються при вивченні будь-яких історико-правових явищ і процесів. Провідне місце серед них належить діалектичному методу, особливо у теоретичному осмисленні об'єктів історико-правового дослідження. Протилежним діалектичному науковому методу є метафізичний метод. Він полягає у розгляді державно-правових явищ і подій минулого незалежно один від одного, без урахування характерних для цих явищ внутрішніх суперечностей, які не мають суттєвого значення для процесу історико-правового пізнання. Метафізичний метод відіграє допоміжну роль для вивчення історико-правових явищ.

До загальнонаукових методів історико-правового дослідження відносяться історичний та логічний методи, сходження від конкретного до абстрактного і від абстрактного до конкретного, структурно-функціональний аналіз та інші. Історичний та логічний методи забезпечують логічний аналіз історичного процесу і характерних для нього причинно-наслідкових зв'язків. Метод сходження від конкретного до абстрактного і від абстрактного до конкретного полягає у тому, що у процесі дослідження об'єкт перестає бути абстракцією, коли його зміст наповнюється конкретними фактами. І навпаки, під час вивчення великої кількості історико-правових фактів дослідник, користуючись абстрактною категорією, може узагальнити і впорядкувати різноманітну інформацію про досліджуваний об'єкт. Метод структурно-функціонального аналізу використовується для дослідження складних, багатокомпонентних явищ, які складаються із окремих взаємодіючих елементів, що утворюють стійку цілісну систему.

Спеціально-науковими методами Історії розвитку конституціоналізму в Україні є історико-генетичний, історико-порівняльний, історико-типологічний. Суть історико-генетичного методу полягає у послідовному виявленні властивостей об'єкта, що вивчається з метою відтворення його реальної історії. З огляду на логічну природу, історико-генетичний метод є аналітично-індуктивним, а за формою виразу – описовим. Використання історико-порівняльного методу зумовлюється тим, що історико-правовий розвиток є закономірним проце-

сом, що постійно повторюється і певна частина його явищ є тотожними. Тому історико-порівняльний метод дає можливість встановити суть конституційних явищ, враховуючи їх спільні та відмінні ознаки. Історико-типологічний метод передбачає упорядкування історико-правових явищ за якісно визначеними типами, з урахуванням характерних для них істотних ознак [33, с. 8-11].

Дослідження проблем історії українського конституціоналізму здійснюється за допомогою низки наукових принципів. Принцип об'єктивності забезпечує неупередженість, незаангажованість суджень та висновків, незалежність їх від світоглядних орієнтирів чи ідеологічних уподобань дослідника. Принцип системності вимагає розгляду об'єкта дослідження як цілісного явища, елементи якого перебувають у взаємозв'язку. Принцип історизму полягає у виявленні об'єктивних закономірностей виникнення і розвитку конституційних явищ в Україні, закономірності переходу цих явищ від одного періоду до іншого. Виявлення таких закономірностей дає можливість не просто накопичувати факти, а давати об'єктивні оцінки процесу розвитку вітчизняного конституціоналізму. Принцип плюралізму вимагає врахування різноманітності підходів щодо дослідження історико-правових явищ. Плюралізм наукового пізнання означає універсальність дослідження, використання поглядів та оцінок інших дослідників [34, с. 16-17].

## **§ 2. Конституціоналізм як суспільне явище та процес його формування у розвинутих країнах світу**

Терміни “конституція” і “конституціоналізм” близькі за змістом, але не тотожні. Конституція – це Основний Закон, що закріплює суспільний і державний устрій країни, функції органів державної влади, основні права та обов'язки громадян. Термін “конституція” латинського походження, як і значна частина слів, пов'язаних зі сферою державного управління. У Стародавньому Римі цим терміном називали акти імператора у період принципату та домініату, які слід було неухильно виконувати. Основу цього терміну складає латинське слово “constitutio” – устрій, будова. Але давньоримські конституції не були джерелами конституційного права у сучасному розумінні. Вони були лише формою затвердження джерел давньоримського публічного права. У середньовічній Європі конституціями називали нормати-

вно-правові акти, що закріплювали привілеї феодалів (“Конституції про права князів духовних і світських” 1220 і 1232 рр. у Німеччині, Сеймові конституції Речі Посполитої).

У сучасному розумінні термін “конституція” вперше почав вживати Ш. Монтеस्क’є у середині XVIII ст. Як вважає Г. Д. Берман, термін “конституціоналізм” введений в науковий обіг на межі XVIII-XIX ст. для позначення американської доктрини верховенства конституції над іншими законами [41, с. 4].

Питання визначення категорії конституціоналізму стало одним із ключових у сучасній теорії конституційного права. Це обумовлює безперечну актуальність аналізу проблемних аспектів конституціоналізму в нашій державі. Зазначену проблематику можна зустріти у працях вітчизняних вчених-конституціоналістів та фахівців у галузі теорії держави і права.

Конституціоналізм у сучасній науковій доктрині розглядається у історико-філософському, політичному та юридичному вимірах. Юридичне розуміння конституціоналізму передбачає нормативне закріплення та практичну реалізацію ознак конституціоналізму, конституційних цінностей та принципів із формуванням відповідної регулятивної методології та механізмів [41, с. 5].

Тому науковці пропонують різні визначення конституціоналізму, акцентуючи увагу на тих чи інших підходах. А. З. Георгіца розглядає конституціоналізм як “новий політико-правовий режим”, який ґрунтується “на верховенстві прав і свобод людини та громадянина” [41, с. 6]. У цьому понятті відображається, перш за все, один із основних принципів сучасного конституціоналізму – пріоритет прав людини над іншими соціальними цінностями та інтересами. Окрім того, в одній із своїх робіт А. З. Георгіца у співавторстві з І. Є. Словською пропонує розгорнуте визначення конституціоналізму: “Конституціоналізм – складна і специфічна політико-правова категорія, що включає як складові структурні елементи доктрину, чинне законодавство та юридичну практику реалізації відповідних ідей і норм, що їх закріплюють” [41, с. 6]. В. Ф. Мелашенко розуміє конституціоналізм як складне системне утворення, елементами якого є: фактична і юридична конституція, конституційна теорія, конституційні відносини, конституційна правосвідомість, конституційна законність і правопорядок [41, с. 6].

С. П. Головатий розглядає конституціоналізм також в юридичному аспекті, додержуючись класичного розуміння цього феномена як ідеї про обмеження влади держави. На його думку, “конституціо-



налізм – це результат ідеї, згідно з якою жодна гілка державної влади не є вільною від обмежень” [41, с. 6]. Вчений виділяє “три загальні риси”, властиві конституціоналізму, а саме: “обмежена влада; дотримання верховенства права; захист основоположних прав і свобод людини” [41, с. 6]. Аналогічний підхід щодо розуміння конституціоналізму простежується в роботах М. О. Давидової, на думку якої, “конституціоналізм обмежує простір для влади”. При цьому до базових цінностей конституціоналізму віднесено “громадянську і політичну свободи, служіння держави суспільству і праву, громадянська згода” [41, с. 6].

На думку Ю. М. Тодики та В. С. Журавського, “конституціоналізм у політичному розумінні – це особливий характер відносин між державою і суспільством. Він є оформленням суспільної згоди щодо відповідних цінностей, принципів та механізмів” [42, с. 5]. Ю. Г. Барабаш зазначає, що конституціоналізм – складне державно-правове явище, елементами якого виступають норми Конституції і практика їх реалізації [2, с. 93].

С. В. Шевчук розглядає конституціоналізм як “режим функціонування державної влади відповідно до Конституції, причому термін “конституціоналізм” у суспільстві, в якому існує конституційна держава (діяльність держави спрямовується тільки для забезпечення певних, нормативно визначених суспільних цілей згідно із загальновизнаними правовими принципами та нормами), розуміється в широкому сенсі – як Конституція, що заснована на ідеології конституціоналізму” [99, с. 51-52].

На думку російського науковця Ю. А. Тихомирова, конституціоналізм це складне явище, котре містить у собі наступні елементи: а) конституційні ідеї та категорії, що відображають первинні базові цінності суспільства; б) масову конституційну свідомість громадян, населення у цілому; в) конституційні норми, акти та інститути як нормативно структуроване вираження двох вищезгаданих елементів; г) конституційний порядок як процес і стан реалізації конституційних норм [84, с. 88].

Професор Центральноєвропейського університету Андраш Шайо розглядає конституціоналізм в аспекті самообмеження влади, визначає його як сукупність принципів, порядку діяльності та інституційних механізмів, які традиційно використовуються з метою обмеження державної влади [97].

Конституціоналізм, як вважають М. В. Орзіх і А. Р. Крусян, це політико-правова система, що “функціонально виходить за межі Кон-

ституції і взагалі права, відбиває особливості менталітету і буття народу” [64, с. 98]. Конституціоналізм базується на низці основоположних принципів, вироблених людством у процесі свого розвитку, що стали світовими стандартами будівництва і формування демократичної держави і громадянського суспільства, які сприйняті в Україні на сучасному етапі її розвитку.

М. М. Гультай стверджує, що “конституціоналізм – це динамічна система та діалектично складний і перманентний процес, заснований на законах розвитку природи й суспільства. Теорія, ідеологія і практика конституціоналізму розвивається згідно з певними тенденціями (політизації, соціологізації, біологізації, інформатизації та інтернаціоналізації тощо), постійно доповнюючись новими стандартами, кореспондуючись у суспільно-політичну та державно-правову практику, окреслюючи основні напрями їх удосконалення” [17, с. 115].

О. М. Бориславська трактує конституціоналізм у широкому значенні як засновану на ідеології ліберального характеру політико-правову систему, що є сукупністю взаємопов’язаних відносин між людиною, суспільством та державою, у яких гарантовані права людини, суспільство є вільним, а державна влада обмежена конституційними засобами; у вузькому значенні – як конституційну систему правління (систему суб’єктів, форм, засобів та методів правління у державі), заснованих на ідеях прав та свобод людини, верховенства права, демократії та обмеженого правління [5, с. 336].

Автори підручника з Конституційного права України за редакцією М. В. Афанасьєва дають наступне визначення конституціоналізму: “сучасний конституціоналізм є складною публічно-правовою системою конституційної організації сучасного суспільства на основі права та демократії, що цілеспрямована на утвердження конституційно-правової свободи людини. Змістом цієї системи є сукупність елементів, до яких належать, зокрема, конституція та конституційне законодавство. Крім цих складових політико-правової системи конституціоналізму, важливе значення мають такі його елементи, як конституційна правосвідомість, конституційні правовідносини і конституційний правопорядок” [41, с. 7].

Отже, конституціоналізм – це складне і багатогранне явище. Тому у юридичній науці не існує єдиного визначення поняття конституціоналізму. Поряд зі спробами визначити конституціоналізм через його основну складову (конституцію) конституціоналізм тлумачать як політико-правове, історико-соціальне та культурне явище, яке поєднує моральні та юридичні критерії; теорію і практику конститу-

ційного будівництва; особливу систему конституційно-правових відносин, які опосередковують повновладдя народу та його суверенітет. Конституціоналізм включає: конституційні ідеї, конституцію, політичний режим, адекватний конституції, систему захисту конституційного ладу і самої конституції. Конституціоналізм опосередковує собою як нормативно-правові явища, так і вчення про конституцію, систему знань у галузі конституційного права, а також правову політику та ідеологію.

Конституціоналізм – це теорія і практика конституційного будівництва. Він становить собою особливу систему конституційно-правових відносин, які опосередковують у загальному вигляді повновладдя народу, його суверенітет. А значить, поняття конституціоналізму значно ширше, ніж сама конституція. Як специфічна форма відображення об'єктивної реальності конституціоналізм має значний вплив на конституційну свідомість, а відтак є реальним засобом захисту і оновлення суспільних і, перш за все, конституційних відносин.

Конституціоналізм як складне системне утворення з властивими йому структурними і функціональними характеристиками не можна ототожнювати з конституційним законодавством чи процесом його реалізації. Складовими елементами конституціоналізму є: фактична і юридична конституція, конституційна теорія, конституційні відносини, конституційна правосвідомість, конституційна законність і правопорядок. Конституціоналізм – це і соціальне явище, яке уособлює такі складові частини як конституційні ідеї і принципи, втілені в Основному Законі держави, а також конституційний устрій з його економічною, політичною та соціальною основами.

Невід'ємною складовою конституціоналізму є парламентаризм – система формування та діяльності верховного представницького органу, держави, а також політико-державних відносин та інститутів, пов'язаних з ним за умови існування у суспільстві демократичного режиму. Парламентаризм характеризується низкою вимог до представницького правління, які забезпечують належне виконання законодавчої функції та гарантують внутрішню обмеженість конституційної системи правління. Це – вільні та альтернативні вибори, в результаті яких парламентар наділяється представницькою владою; періодична змінюваність парламентарів, вільне здійснення ними представницьких функцій та забезпечення парламентського імунітету; репрезентативність парламенту завдяки представництву різних соціальних груп і політичних партій.

За умов сучасної європейської моделі конституціоналізму призначення судової влади полягає у гарантуванні та захисті основоположних прав та свобод, скасуванні незаконних актів органів виконавчої влади, захисті від можливого свавілля правоохоронних органів, визнанні законів неконституційними та забезпеченні непорушності конституційних норм, які передбачають гарантування прав та свобод людини і громадянина.

Конституціоналізм характерний для сучасних розвинутих демократичних країн світу. Водночас конституціоналізм це й історичне явище, оскільки він розглядається як напрацювання попередніх епох, які знайшли своє втілення у сучасній конституційно-правовій думці. Процес формування конституціоналізму у країнах світу мав свої особливості. Це дає підстави стверджувати, що він носить національний характер. Український конституціоналізм розвинувся під впливом європейських країн, які першими стали на шлях його формування.

Існує точка зору, що виникнення конституціоналізму слід відносити до періоду античності [17, с. 98]. Проте більшість науковців вважають, що процес зародження конституціоналізму розпочався в результаті буржуазно-демократичних революцій у країнах Європи і відбувався поетапно. Перший період (XVII ст. – середина XVIII ст.) характеризується зародженням конституційних ідей та прийняттям перших конституційних актів, які закріпили досягнення буржуазно-демократичних революцій. На другий період (друга половина XVIII ст. – 1918 р.) припадає поширення конституційного права у більшості країн Європи і Америки. Третій період (1918-1945 рр.) характеризується розвитком двох напрямків: 1) демократизацією конституційного права у одних країнах; 2) антидемократичними змінами у конституційному праві тих країн, де було встановлено тоталітарні політичні режими. Для четвертого періоду (1945-1989 рр.) характерно поширення конституційного права у всіх країнах світу та ліквідація соціалістичного конституційного права. П'ятий період (1989 р. і до нашого часу) – це період найвищого рівня розвитку конституціоналізму у демократичних країнах світу.

Виникнення перших конституційних ідей відноситься до періоду Просвітництва XVII-XVIII ст. Найважливіші конституційні ідеї були сформульовані у працях представників англійського та французького просвітництва Дж. Локка, Т. Гоббса, М. Гроційя, Ж. Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є, Вольтера, Д. Дідро, Г. Гельвеція, П. Гольбаха та інших.

Основні ідеї Просвітництва вперше зародилися у XVII ст. в Англії, яка помітно випереджала більшість європейських країн в історичному розвитку і стала своєрідним зразком суспільного прогресу. Основи англійського Просвітництва заклав видатний мислитель Джон Локк (1632-1704 рр.). Він стверджував, що від народження всі люди створені рівними, а тому мають природні права на життя, свободу і власність. Для забезпечення і захисту цих прав люди добровільно укладають між собою суспільний договір, який слугує підґрунтям для створення держави. У разі порушення державною владою суспільного договору і зазіхання з її боку на особисту свободу і власність підданих, народ має законне право змінити таку владу.

Філософ переконував у необхідності поділу влади на законодавчу, виконавчу й федеративну. Законодавча влада залишається за народом, який здійснює її через парламент. Виконавча влада підпорядкована парламентові. Король є частиною обох гілок влади. Він царює, але не править. Дж. Локк першим серед мислителів у ланцюжку “особа – суспільство – держава” на чільне місце поставив особу. Цей підхід згодом був покладений в основу політичної доктрини класичного лібералізму [18, с. 138-140].

Вагомий внесок у розвиток конституційної думки зробив французький правознавець, просвітитель, один із засновників новітньої політичної науки Шарль Луї Монтеск'є (1689-1755 рр.). У своїх працях він наголошував, що головне завдання держави – забезпечити людині політичні свободи (можливість робити все, дозволене законами, і не робити того, що законами заборонено) та громадянські свободи (відчуття громадянської безпеки, гуманне кримінальне законодавство, дотримання правил судочинства, недопущення деспотизму і зловживань з боку посадових осіб).

У праці “Про дух законів” Монтеск'є стверджував, що забезпечення політичних і громадянських свобод можливе лише за існування в державі незалежних одна від одної гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової. Законодавча влада повинна належати двопалатному парламенту, який складався б із нижньої – народної палати, депутати якої обиралися б на основі всезагального виборчого права, і верхньої – палати перів, члени якої призначаються із представників пануючих верств і передають свої посади у спадок. Закони, ухвалені парламентом, обов'язкові для виконання виконавчою і судовою гілками влади [18, с. 165-167].

Важлива роль у Просвітництві належала французькому філософу Жан-Жаку Руссо, конституційні погляди якого викладені в працях

“Судження про вічний мир”, “Проект конституції для Корсіки”, “Про суспільний договір, або принципи політичного права”. Він вважав, що держава покликана виконувати загальну волю, тому його ідеалом є республіканська форма правління. Оскільки народ є сувереном, то немає необхідності ділити владу на законодавчу та виконавчу гілки. Найважливіші суспільні проблеми Ж.-Ж. Руссо пропонував розглядати на всенародних плебісцитах. Ж.-Ж. Руссо – автор концепції “суспільного договору” – формули об’єднання людей у “громадянське суспільство” та державу демократичного типу. Він стверджував, що свобода можлива у справедливій правовій державі майбутнього, у конституції якої “природні відносини та закони завжди збігаються в усіх пунктах”. На переконання Ж.-Ж. Руссо таким є імператив свободи: “Той, хто тільки знає, в чому полягає добро, ще не любить добра” [18, с. 169-174].

Важливе місце серед ідей просвітництва посідає концепція атеїстичної філософії просвітництва, яку розробив Вольтер Франсуа-Марі Аруе (1694-1779 рр.). Він дає філософське осмислення історії людства, підкреслюючи, що історію творять самі люди на основі своїх поглядів, які виникають на підставі життєвого досвіду і оволодівають свідомістю великих мас людей. Ці погляди Вольтер ділить на істинні та хибні. Істинні ведуть до щасливого устрою людського життя, а хибні – до біди та нещастя. До істинних він відносить ті, які спонукають правителів до виконання їхнього обов’язку забезпечувати народам матеріальне благополуччя, свободу та соціальну справедливість. Хибні ж думки переконують правителів, що вони не несуть ніякої відповідальності перед народами. Вольтер покладав надію на те, що висновки філософського розуму про сутність та завдання державної влади стануть надбанням правителів. Він був переконаний у неминучості встановлення Царства Розуму, де буде ліквідовано соціальне зло і створено всі умови для щасливого і справедливого життя людей. Суспільно-політичним ідеалом Вольтера була аристократична монархія на чолі з філософськи освіченим монархом [18, с. 161-163].

Важливою складовою ідеології французької буржуазної революції кінця XVIII ст. стали соціально-політичні погляди філософа-матеріаліста Поля Анрі Гольбаха (1723-1789 рр.). Він піддавав критиці феодальну власність і феодальні форми експлуатації, відстоював необхідність обмеження королівської влади. Опираючись на абстрактне поняття людської природи, Гольбах зводив соціальне до індивідуального, шукав пояснення суспільних явищ у законах природи, підтримував договірну теорію виникнення суспільства. Розвиток людсь-

кого суспільства, на думку Гольбаха, є результатом діяльності урядів, видатних особистостей, росту просвітництва. Він очікував настання “царства розуму”, що може відбутися завдяки появі освіченого монарха, досвідченого законодавця, який буде керуватися конституцією [60, с. 101].

Англійські і французькі просвітителі та революціонери XVII-XVIII ст. мали значний вплив на державно-правові погляди американських мислителів і політичних діячів, багато з яких стали ідейними натхненниками американської революції 1776-1783 рр. і засновниками США. Визначальна роль у процесі становлення американського конституціоналізму належить “батькам засновникам” США Бенджаміну Франкліну, Томасу Пейну, Томасу Джеферсону, Олександрю Гамільтону, Джону Адамсу, Джеймсу Медісону.

Представники республікансько-демократичної течії державно-правової думки (Б. Франклін, Т. Пейн, Т. Джеферсон) виклали основи американського конституціоналізму та доктрину незалежності північноамериканських колоній. Вони рішуче заперечували інститути рабовласництва, стали теоретиками американського конфедералізму і демократії, сформулювали своє бачення природних прав людини і суспільного договору, відстоювали принципи народного суверенітету, всезагального виборчого права, пріоритету людини над громадянським суспільством, а громадянського суспільства – над державою, проголошували право народу на революцію.

Так, зокрема, державний діяч, правознавець, політичний мислитель і економіст Б. Франклін (1706-1790 рр.) брав участь у підготовці Декларації незалежності 1776 р., був учасником укладання Статей конфедерації 1781 р., працював у Конституційному Конвенті та редагував Конституцію США 1787 р. Б. Франкліну належить ідея військово-політичного союзу колоній. Він доводив, що поселення колоністів в Америці означало їх повний розрив із законами Англії, тому емігрантів уже не можна вважати підданими Британської корони. Франклін одним із перших застосував природно-правову аргументацію природних і невідчужуваних прав людини.

Б. Франклін відстоював ідею гармонійного розвитку країни, у якій немає різкої майнової нерівності. Він заклав основи ідей утилітаризму: сам індивід має привілей визначати, що на його погляд є добром, а отже, обирати між проханням, переконанням і законною вимогою. Він вважав, що право приватної власності є суспільним, а не природним, тому що встановлюється на певній стадії розвитку цивілізації. Будь-яка власність, на його думку, є продуктом суспільного

договору, встановлюється законом і може бути переглянута, якщо у цьому буде необхідність для забезпечення суспільного блага [18, с. 206-208].

Інших політичних поглядів дотримувались американські федералісти (О. Гамільтон, Дж. Адамс, Дж. Медісон). Демократичну республіку вони допускали лише як етап на шляху до встановлення конституційної монархії, обґрунтовували доктрину політичного ізоляціонізму, зневажливо ставилися до прав людини, надаючи перевагу інтересам держави, проповідували ідеї цензового виборчого права. Заслугою федералістів потрібно вважати боротьбу із феодално-становим поділом суспільства, використання ідей Дж. Локка і Ш. Монтеск'є про поділ влади, поглиблення вчення про форми і методи взаємодії окремих гілок державної влади, їх структуру і компетенцію, про шляхи зміцнення федерального уряду, демократичні принципи судочинства та пошуки засобів політичного компромісу [18, с. 212-216].

Завдяки ідеологічному та політичному плюралізму американського суспільства відбулося формування трьох основних напрямів конституційної думки США: лібералізму, консерватизму і радикалізму.

Юридичне і фактичне становлення конституціоналізму – процес реалізації конституційних ідей на практиці – супроводжувалося зміною взаємовідносин між державою та церквою. Духовний диктат церкви підтримувався багатотисячними традиціями, будь-яка опозиція держави перетворювалась на конфлікти на релігійному ґрунті. Але вже у період середньовіччя розвиток державних інституцій Англії відбувався відповідно до Великої хартії вольностей 1215 р. Парламент, який виник в епоху феодалізму 1295 р., не припинив свого існування. Утвердження необмеженої влади монархів почало сприйматись як порушення історичних традицій. Запровадження у другій половині XVI ст. англійської церкви, яка підпорядковувалася королеві, а не папі римському, обмежило вплив церкви на суспільні процеси в Англії.

Одним із перших конституційних актів Англії стало “Знаряддя управління” 1653 р. “Habeas corpus act” 1679 р. – конституційний акт, який забороняв незаконні досудові арешти, вперше проголосив право людини на справедливе судочинство. “Білль про права” 1689 р. юридичним чином закріпив законодавчу владу за парламентом та встановив у Англії конституційну монархію. Спираючись на “Білль про права”, англійський парламент ухвалив низку інших конституційних



актів, які удосконалювали механізм конституційної монархії, розширювали демократичні права і свободи: “Трьохрічний акт” 1694 р., “Акт про престолоспадкування” 1701 р., “Акти про народне представництво” 1832, 1867, 1872, 1884, 1885, 1928, 1948, 1969, і 1983 рр., “Акти про парламент” 1911 і 1949 рр. та інше. Санкціоновані парламентом конституційні акти складають, так звану, писану англійську конституцію. До неписаної частини англійської конституції відносяться конституційні угоди та звичаї, судові прецеденти та конституційна доктрина.

Результатом розвитку конституційних ідей Північноамериканських колоній стало прийняття Континентальним конгресом у 1776 р. “Декларації незалежності США”. Декларація проголошувала народний суверенітет, природні права людини, незалежність від Англії 13-ти колоній – штатів. Вона стала підставою для прийняття Конституції Віргінії 1776 р., а згодом і інших штатів. У 1781 р. Північноамериканські штати ухвалили “Статті конфедерації”, що закріпили утворення конфедерації штатів. Визначальною подією формування американського конституціоналізму стало прийняття 17 вересня 1787 р. Конституції, яка закріпила президентську республіку та федеративний устрій у США. Процес удосконалення Конституції США 1787 р. відбувався шляхом внесення до неї поправок. Перші поправки отримали назву “Білль про права” 1789 р. та закріпили демократичні права та свободи громадян США.

Першою європейською конституцією стала Травнева Конституція Польщі 1791 р. Вона була результатом кодифікації конституційних законів Польщі другої половини XVI-XVIII ст. Конституція Польщі 1791 р. ґрунтувалася на ідеї верховенства влади народу, який визнавався єдиним джерелом влади та ідеї розподілу державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Найсуттєвішим недоліком цієї Конституції є те, що вона зберігала феодальний поділ населення на окремі стани.

Французька буржуазна революція започаткувала процес формування континентального європейського конституціоналізму, найважливішим джерелом якого стала “Декларація прав і свобод людини і громадянина” від 23 серпня 1789 р. Вона проголосила свободу і рівність прав людини; захист державою свободи людини, власності, безпеки; право на опір гнобленню; свободу думки, слова і друку; поділ державної влади; презумпцію невинуватості. Спираючись на “Декларацію прав і свобод людини і громадянина”, 3 вересня 1791 р. було прийнято першу Конституцію Франції, яка встановила конституційну

монархію. Прийнята після державного перевороту, організованого Наполеоном Бонапартом, Конституція Франції 1799 р. встановила бонапартистський режим, що знаменувало відхід від демократичних принципів періоду революції. Конституція Франції 1849 р. проголосила другу республіку. Вона закріплювала широкі політичні, соціально-економічні та особисті права і свободи громадян. У 1875 р. Національні збори Франції прийняли три конституційні закони, які проголосили третю французьку республіку. Після закінчення Другої світової війни у 1946 р. всенародний референдум схвалив Конституцію четвертої Французької республіки, важливими рисами якої стало встановлення парламентської республіки та закріплення широких соціально-економічних прав громадян. До нашого часу залишається чинною Конституція Франції 1958 р., розроблена з ініціативи Шарля де Голля та ухвалена на всенародному референдумі – Конституція п'ятої Французької республіки.

Французька модель конституціоналізму поширилася на інші країни континентальної Європи. Основні положення “Декларації прав і свобод людини і громадянина” 1789 р. та французьких конституцій були використані у Конституції Норвегії 1814 р., Конституції Нідерландів 1815 р., Конституції Бадена 1818 р., Конституції Ліхтенштейну 1818 р., Конституції Швейцарії 1830 р., Конституції Бельгії 1831 р.

Формування конституціоналізму Німеччини відбувалося на основі власного державно-правового досвіду. Під час революції 1848-1849 рр. була розроблена перша Конституція Німеччини – Франкфуртська Конституція, яка носила демократичний характер. Проте в результаті поразки революції вона не була прийнята. Конституція Німецької імперії 1871 р. закріпила об'єднання Німеччини, але не передбачала встановлення конституційної монархії, проголошувала обмежені права і свободи. Після листопадової революції 1918 р. Національні установчі збори ухвалили Веймарську Конституцію 1919 р., яка відповідала вимогам конституціоналізму. У 1949 р. Парламентська рада прийняла Основний закон ФРН, яким було завершено процес формування конституціоналізму у Німеччині.

У другій половині ХХ ст. соціалістичні країни Центральної Європи під тиском СРСР запровадили радянську конституційну модель. Як наслідок, конституції країн соціалістичного табору декларували право на безоплатне лікування для незаможних, право на працю і соціальне забезпечення, право на страйк і утворення профспілок, можливість відчуження приватної власності на користь суспільних інтересів. Водночас, соціалістичні конституції обмежували політичні та

майнові права громадян цих країн. Європейський конституціоналізм зазнав на собі вплив соціалістичних ідей і у тих країнах, які не потрапили у контрольовану Радянським Союзом зону. Зокрема, Конституцію Італії 1947 р. було прийнято під впливом комуністичного руху в Європі.

Формування сучасної європейської моделі конституціоналізму має безпосередній зв'язок з процесами європейської інтеграції. Територіально формування європейської моделі конституціоналізму відбулось у три етапи: 1) об'єднання країн Західної Європи (Бельгія, Данія, Франція, Ірландія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Швеція, Великобританія, ФРН, які у 1949 р. заснували Раду Європи); 2) приєднання до Європейського Союзу Іспанії, Греції, Португалії, де до 1974-1975 рр. існували авторитарні режими; 3) входження до складу Європейського Союзу у 90-х роках ХХ ст. колишніх держав соціалістичного табору (Латвія, Литва, Естонія, Албанія, Болгарія, НДР, Польща, Румунія, Угорщина, Чехословаччина).

Ключову роль в оформленні європейської моделі конституціоналізму відіграли органи Європейського Союзу, передусім через уніфікацію та стандартизацію сфер прав людини, функціонування демократичних інститутів, порядку прийняття та зміни конституцій, функціонування судової влади, органів конституційної юрисдикції.

Таким чином, процес формування сучасного конституціоналізму у провідних демократичних країнах світу мав свої особливості. З огляду на це. О. М. Бориславська розрізняє три концепції конституціоналізму: формальну, матеріальну та інституційну, що лежать в основі відповідних моделей конституціоналізму: американської, англійської та європейської [5, с. 14].

Формальна концепція виникла завдяки американській політико-правовій думці, представники якої вперше обґрунтували конституціоналізм як явище. За задумом засновників американської Конституції, вона мала гарантувати головні здобутки війни за незалежність – свободу людини та економічної діяльності та не допустити державного свавілля. З цією метою Конституцію було наділено особливими рисами – юридичним верховенством та стабільністю, а заснований нею спосіб організації державно-політичного буття названо конституціоналізмом (американська модель).

Матеріальна концепція сформована на основі ідей лібералізму, ґрунтується на політико-правовій практиці Великобританії, де існує неписана конституція, конституціоналізм ототожнюється із верховенством права і спирається на правотворчі, інтерпретаційні та контро-

льні повноваження судів, що є засобом обмеження законодавчої влади (англійська модель).

Інституційна концепція конституціоналізму сформувалася на основі політико-правової практики держав континентальної Європи, зокрема Франції, та виходить з ідей обмеженого правління і демократії. Відповідно до неї, конституціоналізм розглядається крізь призму інституційних механізмів, які застосовуються для обмеження державної влади в умовах демократії (європейська модель) [5, с. 14, 16, 18].

### **§ 3. Проблема виникнення та періодизація історії розвитку конституціоналізму в Україні**

У науковій літературі існують різні підходи щодо виникнення та періодизації історії конституціоналізму в Україні. Наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. провідні українські вчені та політики дотримувалися погляду, що час виникнення вітчизняного конституціоналізму припадає на середину ХVІІ ст. Так, характеризуючи Переяславську угоду 1654 р., М. П. Драгоманов вважав, що “устрій козаччини був більш подібен до устрою теперішніх вольних держав європейських, так званих конституційних” [22, с. 232]. Він порівнював Переяславську угоду з Великою хартією вольностей Англії 1215 р. і стверджував, що при підготовці проекту україно-московської угоди козацькі старшини спиралися на хартію. Про це згадує у своїй праці і відомий науковець та політичний діяч початку ХХ ст. С. П. Шелухін [100, с. 59]. М. С. Грушевський називав Переяславську угоду 1654 р. “конституційною хартією”, а державний устрій, передбачений нею, конституційним [16, с. 6, 24].

У радянський період проблема історії українського конституціоналізму з ідеологічних міркувань знаходилася під заборонаю. Активне дослідження цієї проблеми розпочалося лише у пострадянський період. На переконання О. М. Мироненка “конституціоналізм як практика на сучасних українських землях еволюціонував майже у всіх відомих людству різновидах: спочатку від додержавних, звичаєвих уявлень про добре і зле, справедливість і кривду до усвідомлення давньогрецьких принципів народоправства і свободи людини ..., згодом – у військово-демократичних традиціях і інституціях Антської держави, Куявії, Артанії, Славії ... уконституційованих у пам’яті народу, Законі руському, у писемних міждержавних договорах, Руській

Правді ...” [58, с. 47]. О. М. Мироненко зазначає, що у період з X по XVI ст. на українських землях формувалася протоконституційна думка і практика, яка дійшла до нашого часу у русько-візантійських договорах, Законі руському, Руській Правді [59, с. 9]. Близькою до зазначеної думки є точка зору С. В. Шевчука, який стверджує, що “витоки сучасного конституціоналізму слід шукати у Середньовіччі, коли вперше ідеї божественного, а згодом і природного права були використані для обґрунтування концепцій обмеження королівської влади правом, яке б унеможливило державне свавілля” [99, с. 54].

На погляд О. М. Мироненка, національно-визвольна війна під проводом Б. Хмельницького започаткувала новий етап розвитку вітчизняного конституціоналізму. Першими конституційними актами Української держави стали договори з Османською імперією 1648 р. та Річчю Посполитою 1649 р. Вчений обґрунтовує конституційний характер гетьманських статей – україно-російських договорів другої половини XVII ст. і доводить, що витоки українського конституціоналізму слід вбачати у період з XVII до XVIII ст. [59, с. 14-15].

В. С. Журавський вважає, що вітчизняний конституціоналізм бере свій початок з козацько-гетьманської держави: “якщо говорити про відправну точку традиції українського конституціоналізму, то її пов’язують з тим моментом, коли відбувається юридичне оформлення входження Української козацької держави до складу Московської держави” [28, с. 65-66]. В. М. Єрмолаєв конституційним актом називає “Статті про устрій Війська Запорозького” 1648 р., спираючись на який гетьман, як глава держави, видавав універсали, скликав ради, вершив суд [23, с. 47-48]. На погляд А. Г. Слюсаренка і М. В. Томенка, договори доби Гетьманської держави слід кваліфікувати як акти державно-конституційного характеру, що свідчить про виникнення українського конституціоналізму у середині XVII ст. [81, с. 7-8]. Аналогічної точки зору дотримується і В. В. Кравченко: “саме в перебігу та після закінчення національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького 1648-1654 рр. з’явився ряд актів, що мали велике конституційне значення та були спрямовані на побудову демократичної держави” [48, с. 60].

У академічному підручнику “Історія держави і права України” 2003 р. видання зазначено, що багато вчених розглядають гетьманські статті другої половини XVII ст. як своєрідні конституції України [31, с. 244]. У передмові до хрестоматії “Історія конституційного законодавства України” В. Я. Тацій наголошує, що “договори між Україною і Московською державою, на думку вчених, були актами перед-

конституційного характеру”. Водночас, науковець зазначає, що особливе місце в історії українського конституціоналізму належить Конституції Пилипа Орлика 1710 р. [35, с. 3].

Відомий фахівець у галузі конституційного права України Ю. М. Тодика стверджує, що витoki українського конституціоналізму беруть початок від прийняття Конституції Пилипа Орлика 1710 р. [86, с. 83]. У рецензії на монографію Ю. М. Тодики позицію автора поділяють історики права А. Й. Рогожин та В. Д. Гончаренко [73, с. 143]. В. М. Єрмолаєв вважає, що “Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького” 1710 р. є унікальним явищем історії вітчизняного державотворення і конституціоналізму [23, с. 272]. Автори навчального посібника “Основи демократії” у розділі “Джерела українського конституціоналізму” Конституцію Пилипа Орлика 1710 р. називають одним із перших прикладів українського конституціоналізму. Положення Конституції “були наслідком тривалого розвитку України, реальним свідченням демократичної свідомості українського народу, його політичної культури” [65, с. 139-141]. На думку І. Є. Словської, зародження конституціоналізму в Україні припадає на час прийняття Конституції Пилипа Орлика 1710 р. [78, с. 134].

Сучасний український конституціоналізм знаходиться тільки у стадії свого формування. В Україні відбувається процес становлення конституціоналізму, заснованого на нормах Конституції України 1996 р., напрацюваннях як сучасних вітчизняних державознавців і політичних діячів, так і науковців та політиків минулого: Богдана Хмельницького, Пилипа Орлика, Михайла Драгоманова, Михайла Грушевського, Івана Франка та інших, а також через засвоєння і впровадження в конституційну структуру України західної моделі конституціоналізму.

Враховуючи державно-правовий статус України, розвиток конституційної думки, найважливіші особливості національної правової культури, соціально-економічного та політичного розвитку, слід розрізнити п'ять періодів історії розвитку вітчизняного конституціоналізму.

Перший період – зародження вітчизняного конституціоналізму за часів Речі Посполитої та України-Гетьманщини (друга половина XVI – XVIII ст.). У другій половині XVI – першій половині XVII ст. з'явилися вчення про природне право та розподіл влади Станіслава Оріховського-Роксолана, ідеї української держави Йосипа Верещинського, Северина Наливайка, Симона Пекаліда та Петра Могили. Існують вагомі підстави вважати, що процес виникнення вітчизняного конституціоналізму слід відносити до середини XVII ст., коли в ре-

зультаті національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького утворилася Українська держава. Цей процес спирався на конституційні ідеї створення української національної держави та закріплення демократичних прав і свобод, що набули поширення у другій половині XVI – першій половині XVII ст. Носіями таких ідей стали впливові релігійні діячі-просвітителі Й. Борецький, Й. Верещинський, П. Могила, К. Острозький, М. Смотрицький, К. Терлецький. Обґрунтовували та намагалися втілити в життя ідею створення української козацької держави гетьмани М. Дорошенко, С. Кішка, С. Наливайко, П. Сагайдачний [38, с. 4].

У період України-Гетьманщини козацьке звичаєве право, “Статут про устрій Війська Запорозького” 1648 р., Магдебургське право, міжнародні угоди як джерело конституційного права закріпили українську державність, права та вольності козацтва, демократичні принципи організації державної влади. Результатом розвитку конституційної думки України цього періоду стала Конституція Пилипа Орлика 1710 р. У XVIII ст. сформувалися погляди Григорія Сковороди і Якова Козельського про переваги республіканської форми правління.

Другий період – формування конституційних ідей за часів Російської та Австрійської імперій (кінець XVIII – початок XX ст.). За умов, коли Україна втратила національну державність, процес розвитку вітчизняного конституціоналізму відбувався у формі напрацювання конституційних ідей. У першій половині XIX ст. набули поширення конституційні погляди Товариства об’єднаних слов’ян, розроблено проекти конституції декабристами Павлом Пестелем та Микитою Муравйовим. У другій половині XIX ст. конституційні проекти розробили Микола Костомаров у праці “Книга буття українського народу”, Георгій Андрузький у “Начерку Конституції Республіки”, Михайло Драгоманов у праці “Вільна спілка”.

Значний вплив на становлення українського конституціоналізму мала буржуазно-демократична революція в Російській імперії 1905-1907 рр. Під її впливом на початку XX ст. сформувалося декілька напрямків українських конституційно-правових ідей: соціал-демократична конституційна концепція Михайла Грушевського; консервативна конституційна концепція В’ячеслава Липинського та Стефана Томашівського; націократична конституційна концепція Миколи Міхновського.

Під впливом буржуазно-демократичної революції в Австрії 1848 р. відбувся процес становлення вітчизняного конституціоналізму на території Західної України, сформувалися конституційно-

правові погляди представників соціал-демократичної конституційної концепції Остапа Терлецького та Івана Франка.

Третій період – розвиток українського конституціоналізму за доби національно-визвольних змагань 1917-1921 рр. У цей період започатковано новітній етап розвитку вітчизняного конституціоналізму. Як наголошує А. Р. Крусян, за доби національно-визвольних змагань відбулося “формування парадигми українського конституціоналізму” та “створення української моделі конституціоналізму” [50, с. 43].

Лютнева буржуазно-демократична революція в Росії 1917 р. стала каталізатором для розвитку українського конституціоналізму, що спирався на ліберальну соціал-демократичну конституційну концепцію. Особливого значення набули конституційно-правові ідеї Михайла Грушевського, Володимира Винниченка, Симона Петлюри. Українська Центральна Рада 1917 р. ухвалила чотири Універсали – конституційно-правові акти і програмні документи, проекти Конституції України – Статут вищого управління України 1917 р., Конституцію УНР 1917 р. та Конституцію УНР 1918 р. За часів Української держави Павла Скоропадського 1918 р. відбулася спроба реалізації консервативних конституційних ідей. Значну законодавчу діяльність у галузі конституційного права здійснювала Директорія УНР. За основу конституціоналізму УНР доби Директорії було взято соціал-демократичну ліберальну концепцію УЦР. Конституціоналізм ЗУНР, де при владі перебували представники право-центристських політичних партій, орієнтувався на ліберальну націонал-демократичну конституційну концепцію. Результатом відродження державності в західних регіонах України стало прийняття Тимчасового Основного закону 1918 р.

У період національно-визвольних змагань 1917-1921 рр. український конституціоналізм отримав часткове юридичне закріплення – його було втілено у низці конституційно-правових актів та програмних документів. Але через короткий період існування національної державності юридичний конституціоналізм не набув фактичного значення.

Четвертий період – радянське конституційне будівництво 1919-1991 рр. Особливості радянського конституціоналізму стали предметом дослідження багатьох сучасних вітчизняних науковців. Так, на погляд А. Р. Крусян, певний внесок у формування науково-практичної парадигми конституціоналізму зробили радянські конституції, але “якщо говорити про радянську модель конституціоналізму, то тільки як про фіктивну модель” [50, с. 60]. Автори підручника “Осно-



ви демократії” стверджують, що “конституціоналізм радянського періоду не був самостійним правовим явищем” [65, с. 148]. Конституційні акти УРСР копіювали конституційні акти СРСР, а отже вони не можуть вважатися джерелом формування вітчизняного конституціоналізму. В. Я. Тацій і Ю. М. Тодика вважають помилковим твердження про формування конституціоналізму в радянський період, адже “жодна з конституцій радянського типу не привела до створення правового механізму обмеження державної влади в інтересах суспільства і людини. Таким чином, головне завдання конституціоналізму не було вирішене” [43, с. 54].

У радянський період конституційне будівництво в Україні повністю залежало від більшовицької ідеології, яка була покладена в основу радянської конституційної доктрини. Конституції УСРР 1919 р., 1929, 1937 і 1978 рр. встановлювали соціалістичний суспільний і радянський державний лад, суверенний державно-правовий статус. Радянські конституції носили формальний характер. За часів перебудови розпочалося відродження українського конституціоналізму, що знаменувало ухвалення Декларації про державний суверенітет України 1990 р.

П’ятий період – вітчизняний конституціоналізм після проголошення незалежності України у 1991 р. і до нашого часу. Подіями, що започаткували виникнення сучасного вітчизняного конституціоналізму, як юридичного і фактичного явища, науковці здебільшого пов’язують з прийняття Декларації про державний суверенітет України 1990 р., проголошення незалежності України 1991 р. та прийняття Конституції України 1996 р.

В. В. Кравченко зазначає, що початок сучасного конституційного процесу в Україні слід пов’язувати з прийняттям Декларації про державний суверенітет України 1990 р. [48, с. 65]. С. П. Головатий прийняття Декларації про державний суверенітет України 1990 р. називає подією, що започаткувала “справжнє зародження українського конституціоналізму” [8, с. 1326].

Але переважна більшість фахівців у галузі конституційного права України наполягають на тому, що прийняття Конституції України 1996 р. лише поклато початок процесу формування сучасного вітчизняного конституціоналізму. Так, М. В. Цвік звертав увагу на окремі недоліки Конституції України 1996 р. та необхідність проведення конституційних реформ, що свідчить про незавершений характер формування сучасного українського конституціоналізму [71, с. 132-135]. На переконання В. Я. Тація і Ю. М. Тодики “є підстави вважати, що в

Україні тільки йде процес становлення конституціоналізму, який базується на нормах Конституції України 1996 р., напрацюваннях вітчизняних державознавців і політичних діячів” [43, с. 14]. Ю. Г. Барабаш переконливо доводить, що з огляду на європейський досвід ідеологічних механізмів захисту демократії, Конституція України 1996 р. не стала антисталінською, а отже і підстав для висновку про те, що з прийняттям чинної Конституції сформувався справжній конституціоналізм немає [66, с. 53]. А. Р. Крусян вважає, що “сучасний період розвитку науково-практичної парадигми конституціоналізму характеризується здійсненням конституційних перетворень (реформування) в Україні”, котрі відбуваються після 1996 р. [50, с. 43, 61].

Формування сучасного вітчизняного конституціоналізму розпочалося після проголошення незалежності України у 1991 р. Цей процес відбувався, спираючись на ліберальну європейську конституційну доктрину. 28 червня 1996 р. Верховна Рада ухвалила демократичну Конституцію України, котра стала важливою віхою на шляху формування конституціоналізму. Але юридична конституція не стала конституційною реальністю. Панування пострадянської ідеології, слабе громадянське суспільство, відсутність незалежного правосуддя та усталених традицій прав людини гальмували процес формування конституціоналізму. На початку XXI ст. характерною рисою вітчизняного конституційного процесу стала боротьба політичних сил у Верховній Раді за проведення конституційної реформи з метою удосконалення механізму державної влади. Результативними стали дві конституційні реформи, які проводилися за умов Помаранчевої революції 2004 р. та Революції гідності 2013-2014 рр. В результаті проведення цих конституційних реформ Україна стала на шлях формування сучасного європейського конституціоналізму.

### **Питання для самоконтролю**

1. Що є предметом і науковим методом Історії розвитку конституціоналізму в Україні?
2. Що слід розуміти під терміном “конституціоналізм”?
3. Що спільного і відмінного між конституцією і конституціоналізмом?
4. Які основні ідеї європейського просвітництва були покладені в основу конституціоналізму?
5. Визначте історичні періоди формування європейського і американського конституціоналізму.

6. Назвіть і охарактеризуйте концепції та моделі конституціоналізму.
7. Які історичні періоди формування українського конституціоналізму потрібно виділяти?

## Розділ 2

### Виникнення конституційно-правових ідей та явищ в Україні у другій половині XVI – XVIII ст.

#### § 1. Зародження національних конституційно-правових ідей. Українське козацтво як основний носій конституційної ідеї у другій половині XVI – першій половині XVII ст.

У другій половині XIV ст. давньоруські (українські) землі були захоплені Польським королівством та Литовським князівством. У результаті укладення Люблінської унії 1569 р. Литва на правах автономії увійшла до складу Польщі. Об'єднана польсько-литовська держава отримала назву Речі Посполитої. На території українських етнічних земель Польща проводила колоніальну політику, яка супроводжувалася політичним, національним, соціально-економічним та релігійним гнітом по відношенню до українського народу. Але водночас Польща мала і позитивний вплив на розвиток політико-правової думки в Україні. Для державного ладу Речі Посполитої була характерна низка прогресивних, як на той час, ознак, таких як виборність та обмеження влади короля, діяльність виборного, колегіального, строкового станово-представницького органу – сейму. Цим Польща вигідно відрізнялася від абсолютистських країн Європи та Московського царства. Через Річ Посполиту із Західної Європи почали проникати до України конституційні ідеї Просвітництва і Реформації, які підривали панування феодального ладу та католицької церкви.

Наприкінці XVI – початку XVII ст. освіта в Україні стає одним із найважливіших засобів у боротьбі проти полонізації і покатоличення, за збереження етнічної цілісності. На цей час припадає діяльність братств – світських організацій, які відстоювали релігійні, політичні, національні та культурні права українців. Вони сприяли збере-

женню української православної традиції, становленню громадянського суспільства, його етнонаціональної консолідації, підвищенню рівня освіти та культури. Києво-Могилянський колегіум, який за своєю навчальною програмою був близьким до західноєвропейських університетів, зробив вагомий внесок у формування світосприймання, розуміння та осмислення суспільного життя, зародження конституційних ідей.

Таким чином, у другій половині XVI – першій половині XVII ст. в Україні сформувалися умови для зародження конституційних ідей. З огляду на втрату власної державності, колоніальну політику Польщі в Україні та, водночас, формуванням української нації основними напрямками розвитку вітчизняної конституційної думки стала ідея удосконалення державної влади Речі Посполитої, створення української національної держави та визнання і закріплення прав і свобод українського народу. Конституційно-правова думка еволюціонувала двома напрямками: духовним (богословським), який спирався на моральні цінності православ'я і світським, який поступово відокремлювався від богословського та пропонував раціональні шляхи вирішення проблем відродження державності та розвитку соціальної політики.

Станіслав Оріховський-Роксолан (1513-1566 рр.) – український просвітитель, автор численних праць канонічного, історико-філософського й правового характеру. Він вважав себе представником “руського народу в польській державі”, усвідомлював себе українцем. Свої твори часто підписував подвійним прізвищем (Оріховський-Роксолан, Оріховський-Русин). Своє вчення про державу і право виклав у латиномовних творах “Відступництво Риму”, “Напучення королю польському Сигізмунду-Августу”, “Квінкункс, або Взірець польської корони“, “Діалог, тобто Розмова стосовно езекуції польської корони”, “Про право природне” та інші. Погляди С. Оріховського-Роксолана на державу і право формувалися під впливом учень античних мислителів, гуманістів ренесансної доби та біблійних постулатів [60, с. 167].

Праці С. Оріховського-Роксолана присвячено суті держави, форми правління, устрою та інших проблем політичної влади. Він пропонував низку порад польському королю щодо управління державою, зазначаючи, що в основі функціонування християнської держави повинно бути дотримання права. Просвітитель вперше в Східній Європі розробив так звану піраміду влади у Польщі та обґрунтовував необхідність підпорядкування світської влади духовній. Ідеальною формою державного правління він вважав станову виборну монархію,

обмежену законом. Управління державою повинні здійснювати король, сенат та суд. Король – це лише слуга закону. Сенат – орган, який об’єднує “найкращих людей благородного походження”, а пониження ролі сенату веде до тиранії. Закон має бути основою діяльності і незалежності суду. Мета держави полягає у забезпеченні безпеки громадян та задоволення їх інтересів [18, с. 144].

С. Оріховський-Роксолан вважав, що управління державою – це “найважча в світі справа”. Він стверджував, що монарх повинен оточити трон лицарями, людьми чесними, гідними, талановитими, не схильними до підлабузництва, інтриганства, дворушництва та лукавства. Просвітителі виходили з примату природного права перед законом. Але вище людських законів стоїть природне право як першооснова закону, запорука справжньої свободи, рівності і справедливості. Якщо людські закони суперечать природному праву, їх можна і потрібно змінювати чи скасовувати [60, с. 168].

Отже, український священник-гуманіст С. Оріховський-Роксолан обґрунтував ідею природного права та поділу влади, ідеї суспільного договору, природних прав та обмеження влади. Його погляди набули розвитку у працях українських філософів, просвітителів та релігійних полемістів Й. Верещинського, І. Вишенського, Х. Філарета, Т. Сафоновича.

Серед вітчизняних письменників, мислителів та суспільно-політичних діячів кінця XVI ст. однією з найбільш масштабних постатей був Йосип Верещинський (1530-1599 рр.). Він один із перших долучився до розгляду концепції української державності. Його конституційні ідеї споріднені з підходами мислителів-гуманістів епохи Відродження. Й. Верещинський виходив з того, що державність України має бути втілена у формі козацької державної автономії у складі Речі Посполитої. У 1594 р. він розробив конституційний проєкт створення Української козацької держави [79, с. 18]. Проєкт визначав органи влади і управління Української держави, її територіальний поділ, політичні, військові, економічні центри [95, с. 72-73].

На його думку, главою держави мав бути князь, котрий перебував у васальній залежності від польського короля, а гетьман виконував обов’язки командувача козацького війська. Столицею держави проголошувався Переяслав. Автор проєкту пропонував запровадження військово-територіального полкового устрою – 12 полків. Козацькі полки мали охоплювати Лівобережжя, Київщину, Полісся, частину Білорусі. Важливу роль у державницькій концепції Й. Верещинського відіграє Київ, як політичний та релігійний центр.

Особливе значення автор відводить військово-політичній організації козацтва. Населення територіального полку повинне підпорядковуватися місцевим органам влади, козацтво мало отримати шляхетські привілеї, а козацьке звичаєве право стати основним джерелом права [51, с. 177].

Польський уряд відхилив проект створення Української держави, запропонований Й. Верещинським, але його державотворчі ідеї козацтво намагалось впровадити у тій чи іншій формі впродовж XVII ст. Зазначений проект став першим проектом Конституції України як козацької держави.

Конституційну концепцію Й. Верещинського розвинув козацький лідер Северин Наливайко (1560-1597 рр.). У офіційному зверненні до короля Сигізмунда III від 1596 р. – “Кондиції, поданій від Наливайка його милості королеві” – лідер козаків ставить питання про територіальне визначення козацької автономії на Поділлі. С. Наливайко запропонував проект створення Козацької держави на двох рівнях – територіальному та ідейному. Він підкреслює: “Для того, щоб погамувати свавілля козаків: різних гетьманів, на кілька частин розірваних, якого перед тим у Короні, Великому князівстві Литовському ніколи не було, через що великі шкоди від них гірше, ніж від ворога, діються у державах короля, Його Милості, і втрата скарбові, а велика неслава Речі Посполитій і королю...”. С. Наливайко просить у польського короля дозволити козакам користуватися землями між Бугом і Дністром, від Очакова до Брацлава [51, с. 178].

Заслуговує на увагу конституційна концепція Симона Пекаліда (1567-1601 рр.). Погляди С. Пекаліда сформувалися на основі ренесансно-гуманістичних ідей та православної традиції. У праці “Острозька війна” він здійснює порівняльний аналіз двох політико-правових теорій – князівської України і козацької України [98, с. 26]. Виходячи із власної концепції держави, автор розглядає державу як “очолювану королем природну організацію людей”, що складається з різних станів, які посідають відповідне місце у соціально-політичній ієрархії. Король для нього є символом державної єдності, запорукою її внутрішнього спокою і зовнішньої безпеки, тобто королівська влада визначалася гуманістом як вища політична цінність, оскільки була втіленням національної і державної єдності [51, с. 178].

Суспільно-політичний ідеал С. Пекаліда – свобода, що досягається завдяки військовій силі. Автор виступає на підтримку війни, котра ведеться за для захисту вітчизни – Русі. С. Пекалід пише: “Слаблю я зброю й мужів з-за порогів” [51, с. 179]. Він виправдовує і зве-

личує справедливі війни, що ведуться за волю і свободу народу. У цьому контексті мислитель вимальовує й образ ідеального воїна, котрий веде таку справедливу війну, яку виправдовує Бог. Втіленням такого воїна для нього виступає запорозьке козацтво. Водночас С. Пекалід міркує над сутністю влади, її суспільними, політичними і громадськими функціями. Він вважає, що влада – минуща, але здобутки тих, хто її тримав у своїх руках, визначають майбутнє держав [51, с. 179].

Погляди С. Пекаліда щодо козацтва розвинули православні церковні публіцисти Йосип Борецький, Зіновій Копистенський, Мелентій Смотрицький, які виступили з політико-ідеологічним осмисленням ролі козаків у житті українського суспільства. Вони обґрунтовували та пропагували історичну роль козацтва як військової сили, здатної захистити християнство, відстояти славу українського народу, а отже і відродити його державність.

Вагомий внесок у розвиток української конституційної думки зробив церковний, освітній та політичний діяч Петро Могила (1597-1647 рр.). У роздумах П. Могили переважає виразна тенденція до поєднання ідей середньовічної схоластики, Ренесансу й Реформації, ідей античних та християнських авторів.

Як стверджував П. Могила, визначальною рисою Бога, світу і людини є любов, а відтак милосердя і терплячість. Ідея душевного і духовного життя людини посідає у його творах важливе місце. З нею автор пов'язує ідею діяльної любові або добродетельності, що в свою чергу стає основою суспільної злагоди й єдності, наслідком яких є побудова "суспільного блага". Досягнення стану суспільного блага він пов'язує із діяльністю держави [18, с. 147].

П. Могила був одним із перших православних мислителів в Україні, який, виходячи із вчення про природне право, обґрунтовував утворення в майбутньому української держави. Основним державотворчим чинником він вважав не якийсь окремих стан, а злагоду, єдність усіх станів, етнічних угруповань і конфесій в Україні. Його ідеалом була обмежена законом сильна монархічна влада. Закон і право П. Могила підносили вище будь-якої земної влади (царської чи церковної), стверджуючи, що вони є не лише дар Божий, а й сам Бог, який його дав. У працях П. Могили спостерігається тенденція до зближення права і моралі.

У тогочасних історичних умовах польсько-шляхетського панування українці не мали власної державності, влада на їхніх землях належала польському королю, була ворожою і чужою українському

народові. Єдиною владою, силу якої в цих умовах можна було протиставити польському королеві, була влада православної церкви. Але окремі думки Петра Могили розходилися з ідеєю верховенства церкви, спрямованою проти королівської влади. Звертаючи свій погляд до православної Росії, полеміст вважав, що ідеальний володар – це сильний православний цар, який повинен бути вірним православ'ю, вірі в Бога, від якого одержав владу і перед яким звітується. Про верховенство церкви над владою царя, про підпорядкованість царя владі церкви не йшлося. Звичайно, у Московському царстві XVII ст. верховенство церкви не було реальним. П. Могила рекомендував цареві радитися з мудрими духовними радниками, а церкві відводив дорадчу, а не керівну роль [18, с. 147].

Конституційно-правові та філософські ідеї і діяльність П. Могили сприяли духовній єдності українського народу, що було необхідною передумовою подальшої політичної консолідації з метою створення національної держави. Погляди мислителя були взяті за основу державотворчої політики Б. Хмельницького та інших гетьманів.

Конституційні ідеї українського народу про національну державність, права і свободи було втілено у козацьких правових звичаях, які слід вважати одним із джерел конституційного права XVI-XVIII ст. Процес формування козацьких правових звичаїв відбувався впродовж XVI ст. одночасно із становленням військової та соціальної організації низового козацтва – Запорозької Січі. Козацькі правові звичаї формувалися під впливом особливих соціальних умов – відсутності характерного для того часу поділу суспільства на стани, постійної участі у військових діях, міжконфесійного протистояння. Правові звичаї запорожців – “давні права та вольності” визначали права та обов'язки козаків, врегульовували діяльність органів військового управління Запорозької Січі, судоустрою і судочинства. Козацьке звичаєве право будувалось на демократичних принципах виборності, колегіальності, підконтрольності та підзвітності органів управління. Однак, Запорозька Січ не могла стати зародком української державності та конституціоналізму через яскраво виражений охлократичний характер та відсутність соціально-економічної інфраструктури.

З метою розколу козацтва, встановлення над ним контролю та використання його у власних цілях, польський король Сигізмунд Август 1572 р. прийняв на військову службу 300 козаків, що започаткувало утворення реєстрового козацького війська. Воно отримало офіційну назву – Військо його королівської милості Запорозьке. Офіційно військова організація реєстровців будувалася



на основі нормативних актів польського короля і уряду. Але реєстрові козаки запозичили правові звичаї запорожців. Вони скликали загальновійськову та старшинську ради, обирали козацьких старшин та здійснювали судочинство, керуючись козацькими правовими звичаями. При цьому використання реєстровцями правових звичаїв запорожців не було простим дублюванням. Реєстрове козацтво змінювало окремі звичаї низових козаків, пристосовуючи їх до потреб полково-сотенної організації та нових соціальних умов [31, с. 174 ].

Реформа короля Стефана Баторія 1582 р. звільнила реєстрових козаків від сплати податків, узаконила козацьке судочинство та свободу землекористування, що стало юридичним визнанням урядом Польщі реєстрового козацтва в якості нової привілейованої суспільної верстви. Проте задекларована реформа не була реалізована польським урядом. Тому реєстровці починають домагатися від Польщі визнання їхніх “прав і вольностей”, виконання урядом взятих на себе зобов’язань.

Наприкінці XVI ст. в поглядах реєстрових козаків відбулася еволюція від вимог закріплення їх станових привілеїв до надання Україні державної автономії у складі Речі Посполитої. Намір організувати Україну “по-козацьки” мали ватажки козацько-селянського повстання 1591-1593 років Кшиштоф Косинський і Северин Наливайко. Процес розвитку державотворчої ідеї активізувала польська політика покатоличення українського народу, гоніння на православну церкву, що увінчалось укладенням Брестської церковної унії 1596 р. За умов відсутності власної держави посягання на православну церкву було сприйняте українцями як посягання на право національного самовизначення. На захист православ’я стало козацтво. В результаті, ідея державності поєднується з ідеєю захисту православ’я і набуває релігійного обґрунтування.

У першій половині XVII ст. в середовищі козацтва сформувалися два основні напрямки розвитку державницької ідеї – радикальний і поміркований. Представники радикального напрямку – козацька старшина незнатного походження, частина реєстровців та запорожці вважали, що Польщу можна змусити визнати українську автономію тільки з допомогою військової сили. На думку представників поміркованої течії – частини старшини, вихідців із шляхти та заможних реєстрових козаків визнання української державності слід домагатися шляхом переговорів з Річчю Посполитою. Послідовними представниками поміркованого напрямку були геть-

мани Самійло Кішка, Петро Сагайдачний, Михайло Дорошенко. Поділ на зазначені напрямки досить умовний: козацтво часто поєднувало або змінювало методи боротьби за державність.

Наприкінці XVI – першій половині XVII ст. козацтво стало основною рушійною силою, яка намагалася реалізувати ідею державності. Неухильно зростав його авторитет і соціальна значущість. Воно набувало все більшого поширення та підтримки серед українського населення. Мешканці Південно-Східного регіону України масово проголошували себе козаками. У результаті покаяння селян та міщан козацтво перетворилося в один із найчисельніших суспільних станів південних повітів Київського і Брацлавського воєводств.

Сеймова конституція 1609 р. відзначала, що козаки не визнають влади місцевої польської адміністрації і “беруть під свою юрисдикцію цілі міста”. На Варшавському сеймі 1616 р. один із магнатів заявив, що козаки “в великій державі свою осібну творять”. У 1625 р. король змушений був визнати, що козаки вважають себе окремою Річчю Посполитою [80, с. 16].

З козацтвом все більше змушена була рахуватися Річ Посполита: збільшувала число козацького реєстру, залучала козаків до військових дій проти Московського царства та Туреччини. Делегації козаків брали участь у роботі сейму, вели переговори з представниками польського уряду. Житомирську 1614 р., Вільшанську 1617 р., Ростовицьку 1619 р. і Куруківську 1625 р. угоди Польща укладала з козацтвом, як з державним суб’єктом. Проте офіційно визнати українську автономію Річ Посполита відмовлялася [31, с. 213].

Сеймова ординація 1625 р. узаконила військово-територіальний устрій козаків та розміщення на території Корсунського, Черкаського і Чигиринського староств шести реєстрових полків. Але така поступка польського уряду вже не могла задовільнити козацтво. У 30-ті роки XVII ст. прокотилася нова хвиля козацько-селянських повстань. Польщі вдалося придушити національно-визвольний рух в Україні. Ординація 1638 року значно обмежила “права і вольності” козаків, ліквідувала козацьке управління.

На середину XVII ст. остаточно визріли політичні, соціальні та національні умови для формування Української держави. Про це свідчить національно-визвольна війна українського народу, яка носила антифеодальний характер і мала низку спільних рис із європейськими буржуазними революціями [54, с. 40-41]. На цей час україн-

ська національна еліта вже напрацювала певний конституційний досвід. Разом це створювало можливості для виникнення вітчизняного конституціоналізму як юридичного явища.

## **§ 2. Джерела конституційного права України другої половини XVII ст.**

На початку 1648 р. чигиринський сотник Богдан Хмельницький підняв нове повстання проти Речі Посполитої. Після перших перемог під Жовтими Водами і Корсунем повстання переросло в загальнонародну національно-визвольну війну. У березні 1648 р. під час переговорів з польськими комісарами Б. Хмельницький вперше сформулював конституційну ідею надання Україні автономії в складі Речі Посполитої. У травні 1648 р. гетьман направив польському урядові вимоги, що зводилися до “створення по Білу Церкву удільної, з визначеними кордонами, держави” [31, с. 204]. Перемоги козацько-селянського війська дали можливість влітку 1648 р. на визволеній території України ліквідувати польсько-шляхетську адміністрацію. Влада перейшла до козацьких військових органів управління. Вже на кінець 1648 р. Україна мала основні ознаки державності: населення, територію, військо, органи влади і управління, полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій, суд, право.

З утворенням Української держави у 1648 р. розпочався процес юридичного становлення вітчизняного конституціоналізму. Козацькі демократичні правові звичаї – “давні права та вольності козацькі” – зберегли свою чинність в Україні-Гетьманщині і стали одним із джерел конституційного права. У процесі державотворення гетьман і генеральний уряд керувалися апробованою впродовж тривало часу козацькою системою звичаєвого права. У писемних джерелах його називали “стародавні права і вольності козацькі”, “малоросійські права” [31, с. 217]. Норми звичаєвого права визначали права і обов’язки козаків, врегульовували порядок діяльності генерального, полкового та сотенного урядів. Спираючись на них, в Україні було встановлено республіканську форму правління. Використання правових звичаїв запорозьких та реєстрових козаків сприяло формуванню в Україні-Гетьманщині демократичних, республіканських інститутів як виборність, колегіальність, строковість, підконтрольність та під-

звітність органів козацького самоврядування. Гетьман і генеральний уряд керувалися козацьким звичаєвим правом при розробці нормативних актів Української держави та при укладанні міжнародних угод. Частина правових звичаїв набула юридичного закріплення в міжнародних угодах та нормативно-правових актах Української держави [38, с. 4].

“Статут про устрій Війська Запорозького”, прийнятий радою старшин у червні 1648 р., став першим конституційно-правовим актом козацької держави. Статут було розроблено з ініціативи та за участі Б. Хмельницького. Він закріпив за гетьманом статус не лише командувача козацького війська, а і статус глави держави. Статут надавав гетьманові законодавчі повноваження, суттєво розширив його повноваження в галузі виконавчої та судової влади. Цим конституційно-правовим актом частково визначалися права і обов’язки полковників, сотників та інших козацьких урядників. Посилання на “Статут про устрій Війська Запорозького” 1648 р. можна знайти в універсалах Б. Хмельницького. У історичних джерелах є згадки про конституцію Б. Хмельницького. Ймовірно, що під цим документом автори літописів мали на увазі “Статут про устрій Війська Запорозького”.

Джерелами конституційного права України стали окремі гетьманські універсали та грамоти, які захищали права і свободи представників окремих суспільних станів, встановлювали виборний, представницький, колегіальний характер органів публічної влади. Так, наприклад, універсал Б. Хмельницького 1654 р. встановлював норми оподаткування іноземних купців та для стягнення мита запроваджував посаду державного дозорця. Універсалом, що був ухвалений у червні 1657 р., гетьман підтверджував “права та вольності” шляхти Пінського повіту та діючу систему адміністративних і судових органів.

Українська держава визнала чинність Магдебургського права, яке врегульовувало діяльність органів міського самоврядування. Демократизм і універсальність Магдебурзького права та духовна спорідненість українців з європейською культурою, об’єктивно зумовили його швидке поширення на українських землях. Гетьманські грамоти підтверджували право міст на самоврядування або вперше надавали їм таке право. Магдебургське право врегульовувало права і обов’язки мешканців міст, передбачало формування органів міського самоврядування шляхом виборів, встановлювало поділ органів на розпорядчі (магістрат, ратуша), виконавчі (міська управа, колегії) та судові (лава), передбачало колегіальність, строковість та

підзвітність міського самоврядування. Українська держава скасувала національні та релігійні обмеження для представництва у міському самоврядуванні. В Україні-Гетьманщині етнічні українці, православні отримали вільний доступ до органів міського самоврядування.

Одним із найважливіших прикладів розвитку вітчизняного конституціоналізму і джерел конституційного права України стали міжнародні угоди. До них відносяться Зборівська угода 1649 р., Білоцерківська угода 1651 р., Гадяцький трактат 1658 р., Чуднівська угода (Слободищенський трактат) 1660 р. із Річчю Посполитою, Переяславсько-Московська угода 1654 р., Переяславські статті 1659 р., Московські статті 1665 р., Глухівські статті 1669 р., Конотопські статті 1672 р., Коломацькі статті 1687 р. – угоди з Московським царством [59, с. 20]. Порядок укладання міжнародних угод знайшов своє відображення у козацьких правових звичаях і передбачав проходження кількох обов'язкових стадій: 1) ухвалення Генеральною радою попереднього рішення про необхідність укладання угоди; 2) підготовка проекту угоди генеральним урядом; 3) узгодження проекту сторонами угоди; 4) ратифікація угоди Генеральною радою.

Фактично, гетьман і генеральний уряд, укладаючи міжнародні угоди, порушували козацьке звичаєве право. Зборівську угоду 1649 р. Б. Хмельницький уклав разом із старшиною без участі Генеральної ради, що викликало обурення широких козацьких мас. Гетьман і рада старшин розробили і затвердили проект Переяславської угоди 1654 р., ратифікували Батуринські статті 1663 р. та Московські статті 1665 р.

Глухівська угода 1669 р., Конотопська угода 1672 р., Переяславська угода 1674 р. і Коломацька угода 1687 р. були ухвалені Генеральною радою, але склад цих рад формувався старшиною і всі питання, що виносились на їх розгляд, попередньо вирішувала рада старшин та нав'язувала свої рішення козакам. Так, на Конотопську раду полковники і сотники відбирали надійних “значних” козаків. На Коломацьку раду було допущено лише близько 2 тисяч козаків, тоді коли козацьке військо, що поверталось з Азовського походу, було значно чисельнішим. Старшина формувала ініціативні групи серед учасників ради, чим забезпечувала прийняття бажаного рішення [25, с. 15].

Створення Української держави вперше знайшло своє правове оформлення і закріплення у Зборівській угоді 1649 р. Україна отримала статус автономії у складі Речі Посполитої в межах Київ-

ського, Чернігівського і Брацлавського воєводств. За Зборівською угодою Польща визнала право козаків обирати гетьмана радою. Зборівська угода у ст. 1 підтверджувала всі ті повноваження, які Польща надавала гетьманам у минулому, “котрих є які-небудь потвердження в книгах”. Юрисдикція гетьмана розповсюджувалася лише на козацьке населення Брацлавського, Київського і Чернігівського воєводств. Гетьман підпорядковувався безпосередньо королю. Зборівська угода закріпила за гетьманом повноваження глави козацької автономії [35, с. 5].

За ст. 2 Зборівської угоди 1649 р. гетьман отримав право скласти 40-тисячний козацький реєстр. Він був складений гетьманом та генеральним урядом і затверджений старшинською радою у Каневі. Книги козацького реєстру Війська Запорозького – конституційно-правовий акт української держави. Згідно реєстру формувалися 16 полків та 267 сотень, як військових підрозділів та одночасно адміністративно-територіальних одиниць [31, с. 208]. Реєстр поіменно встановлював та юридично закріплював приналежність до козацького стану, який складав політичну еліту держави. Реєстрові козаки не тільки офіційно перебували на військовій службі, вони мали право брати участь у виборах, брати участь у роботі сотенної, полкової та Генеральної ради; з числа козаків формувався сотенний, полковий та генеральний уряди, а також інші адміністративні та судові органи. У майбутньому кількісний склад козацького реєстру вважався одним із найважливіших факторів, який свідчив про обсяг суверенних прав України.

Зборівською угодою 1649 р. закріплювалися вольності Війська Запорозького, українська шляхта прирівнювалася у правах до польської, київський митрополит отримав право входити до польського Сенату. Проте на території козацької держави зберігалася польська адміністрація, хоча на всі відповідальні посади король мав право призначати тільки православних шляхтичів.

Незважаючи на низку не вигідних для України умов (обмеження території, повернення польської адміністрації, обмежений козацький реєстр), в цілому Зборівська угода створила умови для формування української державності. Згодом вона використовувалася як правове джерело для конституційних проектів та ідей.

Проте польська шляхта не хотіла миритися з існуванням козацької автономії. Тому Б. Хмельницький висунув ідею формування незалежної держави. Так, під час переговорів з польськими комісарами у лютому 1649 р. він заявив, що “відірве від ляхів Русь і

Україну” [31, с. 204]. У розмові з Московським послом Г. Унковським у квітні 1649 р. гетьман знову підтвердив намір домагатися незалежності для України.

У 1651 р. гетьман і генеральний уряд змушені були укласти з Польщею нову угоду, відому в історії під назвою Білоцерківського трактату. Білоцерківська угода підтверджувала автономний статус України-Гетьманщини у складі Речі Посполитої, але при цьому суттєво обмежувала її суверенні права.

Білоцерківський трактат обмежив територію Української автономії до території Київського воєводства, а козацький реєстр до 20 тисяч козаків [31, с. 210]. Тому після перемоги під Батогом у червні 1652 р. Б. Хмельницький рішуче взяв курс на створення незалежної держави. Білоцерківська угода 1651 р. втратила свою чинність і Україна набула статусу суверенної держави. Проте без допомоги ззовні Українська держава не мала змоги відстояти свою незалежність і змушена була шукати підтримки у сусідніх країн.

З самого початку Визвольної війни гетьманський уряд вів активні дипломатичні відносини з Московським царством. Незважаючи на це, царський уряд не поспішав надавати допомогу Україні, чекаючи на максимальне ослаблення Речі Посполитої у війні з Військом Запорозьким. У результаті тривалих переговорів 8 січня 1654 р. Переяславська Генеральна рада в усній формі прийняла рішення про союз із Московією [31, с. 224]. На раді були присутні лише 284 особи – представники козацької старшини та козаки Переяславського полку, що свідчить про грубе порушення генеральним урядом козацького звичаєвого права. При укладанні угоди правові звичаї порушила і делегація царського уряду на чолі з В. Бутурліним, яка відмовилася від імені царя приймати присягу про те, що Московське царство не порушуватиме права і “вольності козацькі”. З огляду на допущені порушення козацького права під час укладення угоди, відмовилися приймати присягу на вірність московському цареві Брацлавський, Кропив’янський, Полтавський та Уманський полки. Остаточні основні положення україно-російської угоди було уточнено та зафіксовано писемним чином у березні 1654 р. в Москві, тому вона отримала назву Переяславської або Московської угоди 1654 р. Угода складалася із двох основних документів: Березневих статей Богдана Хмельницького та Жалуваної царської грамоти.

На правах держави-протектора Росія зобов’язала Україну передавати частину прибутків до царської казни (ст. 1), обмежувала

право на дипломатичні відносини з Туреччиною та Польщею (ст. 5), вимагала від гетьмана на заклик царя брати участь у військових діях [35, с. 7-8]. За договором 1654 р. Україна зберігала власні органи влади і управління, законодавство, адміністративно-територіальний устрій, військо, фінанси, податкову систему та мито, державний кордон з Московським царством і іншими країнами, право на зовнішньополітичну діяльність. Царський уряд визнавав право України на формування 60-тисячного козацького реєстру [35, с. 7-8]. Переяславська угода 1654 р. юридично закріпила за гетьманом повноваження, що передбачалися козацьким правом та статус голови суверенної держави.

Кваліфікація форми державно-правових зв'язків між Україною і Росією за угодою 1654 р. ускладнюється низкою обставин. Це, зокрема, відсутність офіційних текстів документів, невизначеність позицій сторін стосовно характеру договору, відмінність поглядів сторін на концепцію і мету договору (Україна переслідувала укладення військового союзу, а Московське царство – включення України до свого складу), відмінність між юридично закріпленою формою державно-правових відносин та їх фактичною реалізацією, недосконалість правотворчості того часу, давність державно-правових явищ. Тому існують різні точки зору щодо оцінки Переяславської угоди 1654 р. та форми державно-правових зв'язків між Україною і Московським царством, які нею передбачалися. Найпоширеніші серед них такі: 1) міждержавний військовий союз; 2) протекторат Росії над Україною як суверенною державою; 3) конфедеративний державно-правовий союз; 4) федеративний зв'язок – Україна на правах автономії увійшла до складу Московського царства; 5) відносини сюзеренітету-васалітету – Б. Хмельницький визнавав васальну залежність від московського царя [31, с. 227].

У кінцевому результаті слід вважати, що Переяславська угода 1654 р. носила характер двостороннього міжнародно-правового акту, де Військо Запорозьке і Московське царство виступали сторонами договірної угоди. Але вони не були рівноправними контрагентами угоди. Військо Запорозьке подавало проект угоди – “прохальні пункти”, а царський уряд вносив до нього свої поправки і ратифікував у формі “пожалування”. Суть угоди зводилася до заступництва, підтримки та надання військової допомоги Росією суверенній Українській державі, що означало встановлення відносин протекторату.

Згодом царське самодержавство стало на шлях обмеження неза-



лежності України. Це підштовхнуло гетьмана Іван Виговського та його прихильників на розторгнення Переяславської угоди 1654 р. У середовищі козацької старшини поширилась ідея входження України на права автономії до складу Речі Посполитої, що вилилося в укладення Гадяцького трактату 1658 р.

Одним із авторів Гадяцького трактату 1658 р. був Юрій Немирич. Він зробив вагомий внесок у розвиток конституційних ідей. Ю. Немирич відстоював концепцію створення федерації Польського королівства, Литовського князівства і Руського князівства у складі Речі Посполитої. Він визначав політичну сутність категорії “обов’язку” як одного із визначальних у захисті інтересів вітчизни. З огляду на це, Ю. Немирич формував і свою концепцію державного лідера, від постаті якого безпосередньо залежить становище держави. Саме лідер впливає на народ і військо, адже “відважним воїна зробить хист полководця, тямущим – порядок і послушенство, мужнім – вибір для себе супротивника” [98, с. 97].

Гадяцький трактат 1658 р. передбачав скасування Брестської церковної унії 1596 р. і визнавав право українського народу вільно сповідувати православ’я. Православні митрополити отримували право засідати у Сенаті. Гетьман отримував повноваження голови української автономії – Великого князівства Руського у складі Речі Посполитої. Але Гадяцький трактат частково обмежував повноваження гетьмана, який підпорядковувався польському королю, втрачав право на збір податків та право на зовнішньополітичну діяльність, обмежувалася судова компетенція гетьмана (ст. 4-6). Та, як відомо, українсько-польську угоду 1658 р. не було реалізовано [30, с. 270-273].

Розширити суверенні права України та власні повноваження намагався Юрій Хмельницький, пропонуючи Росії проект нової угоди – Жердевські статті. Але Московське посольство, скориставшись боротьбою старшинських угруповань за владу, змогло нав’язати Україні вигідну для себе Переяславську угоду 1659 р. За цією угодою царський уряд визнавав повноваження гетьмана, котрі передбачалися козацьким правом, але заборонив гетьманові призначати та звільняти старшину, обмежувалися його судові повноваження, що суперечило козацьким правовим звичаям. Стаття 5 давала дозвіл на розміщення царських воєвод з військами у Києві, Переяславі, Ніжині, Чернігові, Брацлаві й Умані, що слід кваліфікувати як пряме втручання Росії у внутрішні справи України. Це тягнуло за собою суттєве обмеження влади гетьмана. Він підпорядковувався

цареві з питань військової стратегії. Стаття 9 позбавила гетьмана права на дипломатичні відносини [25, с. 87]. Таку норму містили всі наступні україно-російські угоди. Таким чином, згідно Переяславської угоди 1659 р. Україна втрачала статус суверенної держави і набувала автономного статусу у складі Московського царства.

У 1660 р. Юрій Хмельницький, зазнавши поразки у війні з Польщею, змушений був укласти з нею Слободищенський трактат. За основу нової україно-польської угоди було взято Гадяцький трактат. Але Слободищенський трактат на відміну від Гадяцького не передбачав створення Великого князівства Руського. Гетьман повністю підпорядковувався польському королю. Його військові, адміністративні та судові повноваження помітно звужувалися порівняно з тими, що передбачалися Гадяцьким та Переяславським договорами. Чинність україно-польської угоди не визнали Лівобережні полки України. Слободищенська угода започаткувала процес розколу Української держави на Лівобережну в складі Росії і Правобережну у складі Польщі.

Прийняті за гетьманування Івана Брюховецького і з його ініціативи Московські статті 1665 р., по суті, скасовували українську автономію. Ст. 1 встановила, що “от Бога врученное дело городами и землями владети и оные заступати – монархом, а не гетманом” [25, с. 106]. У полкових містах України розміщувалися царські воєводи, до яких переходило адміністративне управління, збір податків, судочинство. Під юрисдикцією гетьмана залишалось лише козацьке населення. Але в результаті антимосковського повстання 1666 р., яке підтримав правобережний гетьман Петро Дорошенко, Іван Брюховецький лишився влади, а Московські статті 1665 р. втратили свою чинність. На короткий час Петру Дорошенку вдалося об'єднати Лівобережну і Правобережну Україну під своєю владою.

Але Андрусівське перемир'я 1667 р., укладене між Московським царством і Польщею без участі представників від українського уряду, юридично закріпило розкол України на Лівобережну у складі Московського царства та Правобережну у складі Речі Посполитої.

Антиросійське повстання 1668 р. змусило царський уряд під час виборів гетьмана Дем'яна Многогрішного укласти Глухівську угоду 1669 р. Вона спиралася на Переяславську угоду 1659 р. і денонсувала умови Московського договору. Московське царство визнавало суверенітет України в тих межах, що передбачалися Переяславською угодою 1659 р. За Глухівськими статтями гарантувалося дотримання традиційних козацьких прав і вільностей. Царський уряд визнавав

чинність козацького права та повноваження гетьмана, що ним передбачались. Через розкол України, Росія зменшила число козацького реєстру до 30 тисяч, чим обмежила військову владу гетьмана. Царські воєводи мали перебувати в Києві, Переяславі, Ніжині, Чернігові і Острі, проте вони втратили адміністративну та судову владу. Збір податків покладався на гетьмана. Стаття 17 надавала гетьманові право направляти своїх представників на переговори Росії з іншими державами у тих випадках, коли це стосуватиметься України [25, с. 118, 126].

З ініціативи старшини Глухівська угода 1669 р. узаконила звичай, що передбачав обмеження повноважень гетьмана радою старшин. Стаття 6 заборонила гетьманові одноосібно розпоряджатися маєтностями та звертатися до царя з клопотаннями про надання дворянства. Гетьман мав право здійснювати судочинство тільки в складі судової колегії. А ст. 19 передбачала впровадження контролю старшини за діяльністю гетьмана [25, с. 120].

Конотопську угоду 1672 р. було укладено одночасно із виборами на гетьмана Івана Самойловича. Нова угода загалом повторювала основні положення Глухівської угоди 1669 р. Але з вимоги козацької старшини Конотопська угода передбачала додаткові обмеження повноважень гетьмана. Стаття 4 законодавчо закріпила за радою старшин право контролювати діяльність гетьмана та з санкції царя розглядати питання зовнішньої політики, “чтобы гетман без совета их старшины, к посторонним монархам ни о чем не писал” [25, с. 137]. Водночас, представникам московських залогу заборонялося втручатися у справи місцевого самоврядування та судочинства, а їхні функції зводилися до суто військових.

У 1687 р. під час виборів гетьмана Івана Мазепи між Україною і Московським царством було укладено Коломацьку угоду. Скориставшись умовами Вічного миру з Польщею 1686 р. та виборами гетьмана, царський уряд у черговий раз обмежив суверенні права України. Стаття 11 заборонила гетьманові без санкції царя звільняти генеральних старшин. Царський уряд встановлював контроль над гетьманом і направляв до Батурина стрілецький полк. Особливої уваги заслуговує ст. 19 Коломацької угоди. Вона вимагала, щоб “никто не подавал голосов, что малороссийский край гетманского регимента” [25, с. 170]. Проте завдяки державницькій політиці Івана Мазепи до початку XVIII ст. зазначена стаття залишалася не реалізованою.

Для подальшого розвитку українського конституціоналізму

стало важливим те, що І. Мазепа не обмежував передбачені Коломацькою угодою 1687 р. права козацько-старшинської еліти – основного носія конституційних ідей.

Московське царство і Річ Посполита укладали угоди з Україною як із державним суб'єктом. Характер україно-російських угод свідчить, що царський уряд послідовно проводив політику, спрямовану на поступову зміну відносин протекторату на федеративний державно-правовий зв'язок – включення України на правах автономії до складу Росії, а на кінець XVII ст. – обмеження суверенних прав Української автономії.

Незважаючи на порушення козацького звичаєвого права при укладанні україно-польських та україно-російських міжнародних угод, вони стали важливим джерелом конституційного права України. Угоди мали вищу юридичну силу, врегульовували територію України, її державно-правовий статус, діяльність вищих та місцевих органів державної влади, адміністративно-територіальний поділ, судоустрій, податкову систему. Спираючись на козацьке звичаєве право, міжнародні угоди юридично закріпили в Українській державі права та свободи реєстрових козаків, міщан і православного духовенства, виборність, колегіальність, підконтрольність та підзвітність органів влади. Міжнародні угоди узаконили козацький звичай, що вимагав колегіального вирішення найважливіших адміністративних, військових, фінансових, судових та інших справ, закріпили підконтрольність гетьмана раді старшин. Положення про суверенітет України, про права і свободи козаків та інших суспільних станів, про обмеження влади гетьмана реалізовані у міжнародних угодах, слід вважати важливою складовою процесу зародження вітчизняного конституціоналізму [38,с. 4-5].

Джерела українського конституціоналізму доби Гетьманщини відображають договірні суспільно-політичні традиції, що існували у країнах Центральної та Східної Європи. Головна договірна традиція, яка стала основою для розвитку українського конституціоналізму, полягала у намаганні захистити інтереси України-Гетьманщини як держави, так і представників її еліти у різних договірних формах, що заклало основи правового регламентування суспільних відносин.

### **§ 3. Конституція Пилипа Орлика 1710 р. як результат розвитку національної конституційної думки початку XVIII ст.**

Поразка армії шведського короля Карла XII у 1709 р. під Полтавою, змусила генеральний уряд України на чолі з гетьманом Іваном Мазепою емігрувати до міста Бендери, що належало Османській імперії. Після смерті І. Мазепи 22 вересня 1709 р. рада старшин наказним гетьманом проголосила Пилипа Орлика, який на той час займав посаду генерального писаря – другу після гетьмана посаду в генеральному уряді. П. Орлик отримав блискучу освіту у Києво-Могилянській академії. Він вільно володів німецькою, польською, російською, французькою та давньо-грецькою мовами. Політико-правові погляди П. Орлика формувалися під впливом викладача Києво-Могилянської академії Стефана Яворського, котрий отримав освіту в колегіумах Львова, Любліна, Познані та Віленській академії [55, с. 119].

З огляду на займану посаду П. Орлик виступав як основний претендент на гетьманську владу. Згідно традиції, що сформувалася в Українській державі у другій половині XVII ст. одночасно із вибором гетьмана на Генеральній раді ухвалювалася нова угода, якою буде керуватися у своїй діяльності новообраний гетьман. Над проектом угоди працював генеральний уряд за активної участі однодумців гетьмана козацьких старшин Г. Гецика, А. Войнаровського, К. Гордієнка, І. Ломиковського, Ф. Мировича, І. Максимовича та інших [49, с. 193]. Вони виходили з того, що конституція – це угода між гетьманом і козацькою старшиною, котра повинна передбачати обмеження влади гетьмана. Так, ст. VI Конституції Пилипа Орлика 1710 р. обґрунтовувала необхідність обмеження влади гетьмана тим, що у другій половині XVII ст. “деякі Гетьмани Війська Запорозького узурпували владу, порушували всіяке природне право й рівність” [35, с. 18]. Окрім цього, розробники Конституції враховували позитивний досвід обмеження королівської влади у Польщі та його антипод – абсолютизм Московського царства.

Важливим учасником конституційного процесу, що вплинув на закріплення принципів обмеження влади стало запорозьке козацтво на чолі із кошовим отаманом К. Гордієнком. Запорожці прагнули поширити демократичні принципи військового самоврядування Запоро-

зької Січі на всю Україну. Як стверджує Д. І. Яворницький, у Конституції Пилипа Орлика 1710 р. було реалізовано “идеал политических стремлений, который передовые люди из запорожского войска хотели видеть осуществленным в Малороссии и заодно с ней в Запорожьи” [102, с. 347].

У ст. VI Конституції П. Орлик так характеризував роботу над проектом Конституції: “над цим ми працювали більше місяця. Мої висланці їздили і приїжджали два рази в Україну і з України. Мені це найбільше завдавало праці, бо я мусив зложити цифрами проект для знатної старшини з України” [35, с. 18]. Про залучення значного кола осіб, фахівців у галузі права до роботи при розробці проекту Конституції П. Орлик згадував: “були зі мною на нарадах люди світського і духовного стану та численні знатні особи” [35, с. 18].

Джерелами проекту стали норми козацького звичаєвого права та україно-польські і україно-російські міжнародні угоди другої половини XVII ст., зокрема Зборівська угода 1649 р., Білоцерківська Угода 1651 р., Переяславська угода 1654 і 1659 рр., Глухівські статті 1669 р., Конотопські статті 1672 р. Розробники конституції спиралися на західно-європейську і українську політико-правову думку, “*tracta conventa*” – конституційні акти Речі Посполитої, що уклалися між королем і сенатом після виборів короля [49, с. 195]. У процесі розробки конституції було використано ідеї С. Оріховського-Роксолана.

5 квітня 1710 р. Генеральна рада за участі козацької старшини, реєстрових і запорозьких козаків одностайно обрала гетьманом П. Орлика. На той час, за спогадами самого П. Орлика, козацьке військо налічувало 3-4 тисячі козаків. Вірогідно, що приблизно такою була і кількість учасників Генеральної ради. Після виборів гетьмана рада ухвалила угоду між гетьманом і козацькою старшиною, що отримала назву “Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також низовим Військом Запорозьким”. 10 квітня 1710 р. Генеральна рада затвердила Конституцію в демократичний спосіб, без порушень козацьких правових звичаїв. Проте втілити її в життя можливо було лише за умови звільнення України від Московського царства. Тому, Конституцію ратифікував “покровитель і протектор” України шведський король Карл XII.

Конституція була написана двома мовами – давньоукраїнською і латиною. Вона складалася із преамбули і 16 статей. Преамбула розкриває історію виникнення та розвитку українського (руського) народу

і Війська Запорозького. Основна ідея Конституції полягає у тому, що українська державність бере свій початок у Київській Русі. Цим закладався історичний пріоритет українського народу та його природне право на власну національну державу. Конституція проголошувала Україну незалежною державою: “Україна обох боків Дніпра має бути на вічні часи вільною від чужого панування” [35, с. 15]. Ст. I проголосила православ'я державною релігією України, відновила автокефалію української православної церкви та підпорядкування Константинопольському патріархату. Ст. II закріпила державний суверенітет України та територію в межах визначених Зборівською угодою 1649 р. Конституція зобов'язала гетьмана вжити заходів для звільнення земель України та Запорозької Січі, забезпечення суверенітету і територіальної цілісності Української держави [35, с. 15-18].

Вищі органи державної влади закріплено у ст. VI – IX Конституції. До них відносилися Генеральна рада, гетьман та генеральні старшини і Генеральний Суд. Генеральна рада – орган законодавчої влади. Конституція прямо не вказує на формування Генеральної ради шляхом виборів. За ст. VI участь у роботі Генеральної ради була обов'язком для полковників, сотників та генеральних радників – виборних представників від полків, а також представників від Запорозької Січі. Генеральна рада скликала за рішенням гетьмана тричі на рік на Різдво, Великдень і Покрову, як це передбачало козацьке звичаєве право Запорозької Січі [35, с. 19]. Конституційне закріплення термінів скликання Генеральної ради мало за мету обмеження влади гетьмана і зумовлювалося тим, що наприкінці XVII – початку XVIII ст. гетьмани І. Самойлович та І. Мазепа фактично відмовилися від скликання Генеральної ради. У Конституції Пилипа Орлика відсутня норма, згідно якої Генеральна рада мала право обирати гетьмана та звільняти його із займаної посади, що пояснюється усталеною практикою таких повноважень у Генеральної ради на підставі козацького звичаєвого права. За ст. VI Конституції Генеральна рада могла вимагати від гетьмана “звіту щодо порушення законів і вольностей батьківщини” [35, с. 19]. Генеральну раду не варто вважати органом парламентського типу, адже за механізмом формування, складом та порядком функціонування вона мала ознаки станово-представницького органу. Але Генеральна рада була наділена функціями і повноваженнями, що характерні для парламенту.

Виконавча влада згідно Конституції Пилипа Орлика належала Раді генеральних старшин та гетьману. Рада генеральних старшин мала виконувати функції уряду – вищого органу виконавчої влади.

Без погодження із Радою генеральних старшин гетьман не мав права ухвалювати управлінські рішення, адже у ст. VI зазначено “щоб у нашій батьківщині першість належала генеральній старшині” [35, с. 18]. Найбільше уваги у Конституції приділяється врегулюванню статусу гетьмана – глави держави. У ст. VI передбачено, що гетьман “наділяється певною свободою і впливом” [35, с. 19]. Стаття X проголошує, що гетьману “належить керувати й наглядати за порядком щодо всього Війська Запорозького” [35, с. 22]. Гетьман зберігав за собою повноваження командувача козацького війська. Військову та адміністративну владу гетьман здійснював через козацьких старшин – полковників, сотників, отаманів та інших урядників, які повинні були йому “вірні служити”. Конституція заборонила гетьманові призначати на посади козацьких старшин, але він мав право затверджувати старшин, обраних козацькими радами [35, с. 23]. Запровадження інституту генерального скарбника передбачало обмеження фінансових повноважень гетьмана та здійснення контролю за використанням державної власності і бюджету.

Судову владу Конституція Пилипа Орлика врегульовувала лише у загальних рисах. Згідно ст. VII гетьман не мав права здійснювати судочинство. Судова влада належала Генеральному суду, який повинен діяти незалежно від гетьмана. Генеральний суд мав розглядати справи за скаргами на гетьмана, генеральну старшину, полковників, генеральних радників, знатних товаришів чи інших урядовців [3, с. 4]. Такі норми Конституції варто кваліфікувати як запровадження принципу незалежності судової гілки влади.

Конституція Пилипа Орлика містить низку положень, що забезпечують систему стримувань і противаг між органами законодавчої і виконавчої влади. Так, за ст. VI генеральні старшини, полковники і генеральні радники повинні були принести присягу на вірність гетьману. Але якщо у діях гетьмана буде помічено “таке, що відхиляється від законів або завдає шкоди вольностям і небезпечно для батьківщини”, вони мали право на Генеральній раді вимагати “звіту щодо порушення законів і вольностей батьківщини” [35, с. 20]. Діяльність гетьмана та його повноваження обмежувалися виборними, колегіальними органами – Генеральною радою і Радою генеральних старшин.

Конституція Пилипа Орлика стала першою спробою у практиці європейського конституціоналізму, де передбачено поділ державної влади на три гілки законодавчу, виконавчу і судову та систему стримувань і противаг. Метою запровадження такого механізму державної влади було намагання козацької старшини посилити ефективність



державної влади та не допустити узурпацію влади як гетьманом, так і окремими угрупованнями козацьких старшин. З огляду на сучасну конституційну практику реалізації поділу державної влади на три гілки та системи стримувань і противаг, Конституція Пилипа Орлика, безперечно, мала низку вад. Так, зокрема, гетьман одночасно очолює органи законодавчої і виконавчої влади. Генеральні старшини, полковники, сотники – гетьманські урядовці – є членами Генеральної ради. Тому Конституцію Пилипа Орлика слід вважати ранньою спробою встановлення конституційного державного ладу, що спирався на принцип поділу влади на три гілки у період європейського просвітництва.

Конституція Пилипа Орлика неодноразово наголошує на виборності органів влади та посадових осіб шляхом “вільних виборів”, “вільного волевиявлення”. Конституція передбачала обрання Генеральної ради, Ради старшин, гетьмана, генеральних старшин, полковників, сотників та інших урядників. Але висування кандидатів на виборні посади та результати виборів затверджував гетьман. Конституція не встановлювала принцип строковості виборних посад [35, с. 18, 20, 23].

Аналіз вищих органів державної влади дає підстави стверджувати, що Конституція Пилипа Орлика встановлювала в Україні парламентсько-президентську республіку.

Стаття XIII Конституції проголошувала недоторканність і непорушність прав і привілеїв Києва, інших міст і містечок, які вони отримали на основі Магдебургського права у попередні часи від польських королів та литовських князів [35, с. 24]. Визнання міського самоврядування, що діяло керуючись Магдебургським правом, свідчить про прагнення України до європейських, демократичних цінностей.

У ст. XVI Конституції Пилипа Орлика за гетьманом закріплено функцію забезпечення прав і свобод людини і громадянина та забезпечення верховенства права: “великодушно направляти й поліпшувати усі права в країні стосовно надійного дотримання непорушних громадських вольностей” [35, с. 26]. Як зазначено у ст. X права і свободи “рядових козаків” і “простолюдинів” від можливих посягань на них з боку урядовців повинні були забезпечити виборні, представницькі органи влади і місцевого самоврядування – козацькі ради та магістрати. Про захист прав “рядових козаків”, “простолюдинів”, “двірських слуг”, “ченців”, “домашньої челяді”, “приватних осіб” говориться у ст. IX, XII і XIV [35, с. 21-25].

Значної уваги Конституція Пилипа Орлика приділяє врегулюванню фінансових питань. Вона обмежувала повноваження гетьмана у сфері “публічних прибутків, податків і сплат” [35, с. 21]. Конституція передбачала запровадження виборних посад генерального скарбника та полкових скарбників. При цьому полкові скарбники мали підпорядковуватися не полковникам, а генеральному скарбнику.

Зазначена Конституція спиралась на здобутий досвід державного будівництва, політичну ситуацію в Україні та за її межами. Враховуючи ці обставини, автори Конституції акцентували увагу на державному суверенітеті і територіальній цілісності України, православ’ї, як державній релігії, виборності, колегіальності та підзвітності органів влади, обмеженні повноважень гетьмана, забезпечення прав і свобод представників непривілейованих станів.

Безперечно, поряд із досягненнями Конституція містила і низку недоліків. Вона не встановлювала принцип строковості для виборних посадових осіб, не скасовувала становий характер суспільства, а отже і не проголошувала принцип рівноправності. Політичні права надавалися лише реєстровим козакам. Привілеї отримувало православне духовенство. Селянство та міська біднота – “простолюдини” – не отримували виборчих прав, на них покладався основний тягар податків та повинностей.

З огляду на те, що Конституцію Пилипа Орлика ухвалено в еміграції, вона не була введена в дію. А отже, її слід розглядати як результат розвитку національної конституційної ідеї та правової думки, а не як чинну Конституцію. Конституція Пилипа Орлика стала політичною програмою борців за українську незалежність у XVIII ст.

Свої ідеї щодо утвердження української незалежної держави П. Орлик сформулював у “Виводі прав України” (або “Дедукції”) – одній з найважливіших пам’яток української конституційної та політико-правової думки початку XVIII ст. Звертаючись до прикладів європейської історії, гетьман обґрунтовував право українців на власну незалежну державу. У преамбулі П. Орлик розкрив історію національно-визвольних змагань українців, починаючи від Б. Хмельницького. Автор зазначає, що Б. Хмельницький створив “незалежне князівство” і мав гетьманський титул, який прирівнюється до князівського. П. Орлик переконаний, що “Україна залежала тільки під деяким оглядом від царів московських” [30, с. 277]. Переяславський договір 1654 р. він називає “союзним”. Цей договір порушила Росія, адже “царські генерали, скориставшись із довір’я козацької нації, хитро-

щами захопили велику кількість інших укріплень і потім почали командувати, мовби господарі, в цілій країні” [30, с. 277].

“Вивід прав України” спростовує твердження царського уряд про те, що він нібито перебрав права на землі Війська Запорозького від Речі Посполитої, адже на час укладення Переяславського договору 1654 р. Україна була незалежною державою, яку визнала низка країн. П. Орлик зазначає, що з часу Зборівської угоди 1649 р. Україну “визнали як князівство ціла Європа і навіть сам цар” [83, с. 127]. Згідно Зборівської угоди Україна мала статус суверенної держави і перебувала під протекторатом Польщі. Він розкриває умови договору між Україною та Швецією, яка визнавала незалежність України. Тому, з огляду на порушені права України, “московський двір належить уважати за узурпатора України” [83, с. 127]. На підставі того, що Москва намагається “відбирати в Україні її вольності та привілеї”, “народ має право протестувати проти гніту і повернути уживання своїх стародавніх прав, коли матиме на це слушний час” [83, с. 127].

П. Орлик прагнув показати, що реалізація української державної ідеї сприятиме збереженню миру в європейському регіоні. Він переконував європейських монархів у тому, що в разі відновлення Українського князівства через ослаблення Московщини, європейська рівновага не порушиться. Водночас П. Орлик застерігав європейські країни, що коли вони не допоможуть Україні звільнитися з-під московського ярма й утвердити свою державну незалежність, то наражатимуться на небезпеку з боку Росії [30, с. 278].

П. Орлик апелював до міжнародного права, яке “вимагає допомагати в крайніх випадках пригніченим громадянам; тим слушніше, справедливіше і в більшій згоді з обов’язком християнства й навіть гуманності причинитися до відбудування держав, пригнічених лише тому, що повірили в союз” [83, с. 127]. Закликаючи європейських правителів допомогти Україні здобути незалежність, П. Орлик наголошував, що відродження незалежної Української держави сприятиме захисту європейської свободи від загрози зі Сходу.

Пилип Орлик став одним із перших представників вітчизняної конституційної і політико-правової думки, хто намагався фактично відродити незалежну Українську державу, а також теоретично обґрунтувати невід’ємне право українського народу на створення незалежної національної держави й переконати європейських політиків у необхідності її визнання.

#### § 4. Конституційна і політико-правова думка України XVIII ст.

Розвиток конституційної та політико-правової думки України у XVIII ст. відбувався за умов обмеження української автономії після поразки шведсько-українського війська у 1709 р. Вибори гетьмана Івана Скоропадського і укладення нової україно-російської угоди – Решетилівських статей 1709 р. було проведено на вимогу Петра I і під контролем царського уряду Росії. За цією угодою Українська автономія носила формальний характер. Відродити українську державність намагалися гетьмани Павло Полуботок та Данило Апостол. Після смерті Д. Апостола 1734 р. царський уряд заборонив вибори гетьмана, а натомість створив новий орган – Правління гетьманського уряду. У період 1750–1764 рр. інститут гетьманства було відновлено. Гетьман Олексій Розумовський проводив реформи, спрямовані на розширення автономних прав України, зокрема, судову реформу. У XVIII ст. гетьманський уряд ініціював проведення кодифікаційних робіт, що мали на меті зміцнення української автономії. У процесі проведення кодифікації було підготовлено кілька правових збірників: “Процес короткий приказний, виданий при резиденції гетьманській” 1734 р., “Права, за якими судиться малоросійський народ” 1743 р., “Суд і розправа у правах малоросійських” 1760 р., “Книга статут та інші права малоросійські” 1764 р., “Екстракт малоросійських прав” 1767 р., “Екстракт із указів, інструкцій та установ” 1786 р. Над підготовкою цих збірників працювали відомі українські урядовці та правники Іван Борозна, Яків Лизогуб, Василь Стефанович, Яків Велечківський, Федір Чуйкевич, Василь Кондратьєв, Олексій Безбородько [34, с. 268]. На території України-Гетьманщини до кінця XVIII ст. продовжувала діяти полково-сотенна система місцевих органів влади, власна судова система, у містах діяло міське самоврядування на основі Магдебургського права.

Національні державно-правові явища та національна правова традиція, що зберігалися впродовж XVIII ст. сприяли розвитку конституційної та політико-правової думки України.

Провідне місце у розвитку політико-правової думки України XVIII ст. посідали викладачі Києво-Могилянської академії Л. Баранович, І. Галятовський, І. Гізель, М. Козачинський, Г. Кониський, Ф. Прокопович, С. Яворський, В. Ясинський. Вони прагнули створити умови для формування у студентів самостійного раціонального філософського мислення. У своїх лекціях науковці використовували

вали філософську спадщину античності, зокрема Арістотеля, Платона. Повністю відійти від схоластики викладачі Києво-Могилянської академії не могли. Офіційна приналежність до вищої православної ієрархії і завдання теоретичного обґрунтування православ'я, що стояло перед ними, значною мірою визначили їх філософську орієнтацію та конституційні ідеї.

Отже, вітчизняні філософські та конституційно-правові вчення цього періоду були тісно пов'язані з теологією. Розвиваючись в рамках схоластики, погляди значною мірою еволюціонували, адже поряд з теологічними положеннями утверджувався раціоналістичний підхід стосовно уявлень про реальний світ, державу і право. Це давало можливість піднести роль філософії у вивченні державно-правових явищ.

У філософських курсах викладачів академії значне місце посідали проблеми натурфілософії. Характерною рисою останньої була зміна предмету пізнання: на перший план виступило вивчення природи і людини і лише на другий – богопізнання. По-іншому вирішувалося питання про людину, її місце і роль у світі. Гуманістичні ідеї сприяли розкріпаченню особи, утвердженню її гідності, формували уявлення про права людини.

Видатними представниками української політико-правової думки першої половини XVIII ст. були Стефан Яворський і Феофан Прокопович. Стефан Яворський (1658-1722 рр.) церковний діяч, митрополит Муромський та Рязанський, місцеблюститель патріаршого престолу, очільник Священного Синоду. Навчався і викладав у Києво-Могилянській академії. Відомий як автор праці “Камінь віри” 1715 р. та численних проповідей [18, с. 188].

Владні відносини в тогочасному суспільстві С. Яворський уявляв у вигляді своєрідної піраміди, на вершині якої стояв імператор, нижче знаходилися князі та бояри, що перебували на державній службі, за ними розташовувалися вищі офіцери армії і флоту, нижче – купецтво, духовні чини, а внизу піраміди – простий народ.

Образний характер носили уявлення С. Яворського про соціально-політичну структуру суспільства. На його думку, як у колісниці є чотири колеса, так і в суспільстві є чотири чини. Перше “колесо” – аристократія: князі, бояри, вельможі, царські радники; друге “колесо” – військові; третє “колесо” – духовенство, а четверте – це “люди простонародні”: міщани, купці, художники, ремісники, селяни-землероби. В обох випадках – і з “пірамідою”, і з “колісницею” – йдеться про аристократично-мілітаристичну державу, де на верхніх владних сходинках перебувають царські вельможі, генералітет та офіцерство.

Духовна знать, що освячує таку структуру, знаходиться на третьому місці [60, с. 173].

Суспільно-політичні погляди С. Яворського відображають кризу церковно-феодальної ідеології. Як охоронець держави, у своїх проповідях він закликав “людей простонародних до смирення та послуху владі” [18, с. 189]. Водночас вважав, що держава мала дбати про розвиток економіки та освіти. С. Яворський, як релігійний діяч, відстоював інтереси церкви. Значну увагу приділяв актуальній у ті часи проблемі співвідношення світської і духовної влади, держави і церкви. Спочатку він дотримувався думки, що держава і церква є рівноправними. Згодом він всіляко домагався невтручання держави у справи церкви. С. Яворський вважав, що зміцнення держави ставить церкву в залежність від держави, і тому всіляко намагався піднести авторитет церкви, зміцнити її вплив на суспільне життя. Захищаючи інтереси церкви, він обгрунтовував її владу в духовному житті суспільства, відкрито виступав проти заходів держави з обмеження церковного впливу в суспільному житті, підпорядкування церковних справ світській владі.

С. Яворський ставив собі за мету пристосувати православ'я до нових соціально-політичних умов, що формувалися під впливом розширення зв'язків із європейськими державами. Він намагався раціоналізувати православ'я, пристосовуючи деякі його догмати до католицизму. Згодом мислитель відмовився від світського життя й зосередився на етико-гуманістичній проблематиці, що було своєрідним протестом проти підпорядкування церкви державі.

С. Яворський був незадоволений церковною реформою, захищав інтереси церкви, її владу в духовному житті суспільства, виступав проти підпорядкування церковних справ світській владі. Він вважав, що хоча світська влада від Бога і всі повинні їй підпорядковуватися, проте вона не може втручатися у церковні справи і канони православної віри. Церковні справи – компетенція церкви, світські – царської влади. Звертаючись до біблійних прикладів, творів отців церкви, С. Яворський проводив думку про те, що церква підноситься над державою і повинна володіти не лише церковною, а й світською владою.

Проте діяльність С. Яворського не принесла бажаного результату, хоча до певної міри і стримувала царя. Протидія царизму автономії і незалежності церкви, як і протидія децентралізаційним тенденціям феодальної аристократії, неминуче призводила до централізації державної влади [18, с. 189].

Значний внесок у розвиток політико-правової думки України XVIII ст. здійснив один із найвідоміших діячів Києво-Могилянської академії Феофан Прокопович (1681-1736 рр.). Спочатку він навчався в академії, а потім за кордоном – у Римі, Лейпцигу, Єні. З 1705 р. викладав у Києво-Могилянській академії, а в 1710 р. став її ректором. У 1716 р. змушений був перебраться до Петербургу і фактично очолив російську православну церкву.

Ф. Прокопович був одним із найосвіченіших політичних і церковних діячів того часу, добре обізнаним з досягненнями світової політичної думки. Він автор низки політико-теоретичних трактатів, зокрема “Правда волі монаршої”, “Слово про владу і честь царську” 1718 р., “Духовний регламент” 1720 р. Найвагомим його внеском у розвиток політичної думки є розробка концепції держави освіченого абсолютизму [60, с. 173].

У своїх політико-правових поглядах Ф. Прокопович виходив з того, що існують три основні форми державного правління: демократія, аристократія і монархія. Найкращою з них, на його думку, є монархія. Вона відповідає людській природі, адже як батьки піклуються про дітей, так і монарх дбає про підданих. Спираючись на різновиди теорії суспільного договору, Ф. Прокопович доводив, що в додержавному суспільстві були добро і зло, мир і війна, любов і ненависть. Природним для людини є творення добра, до чого спонукає її совість. Для охорони цього та інших природних законів потрібна сила, якою є державна влада [18, с. 190].

Державна влада виникає в результаті надання народом своєї волі, яка випливає з волі Бога, монарху шляхом договору. Як і Т. Гоббс, Ф. Прокопович вважав, що віддавши свою волю монарху, народ повернути її не може і повинен у всьому йому коритися. Всяка влада є від Бога і треба їй підкорятися, християнський закон бунтувати забороняє. Таким чином, влада монарха у Ф. Прокоповича набуває абсолютистського характеру [18, с. 190].

Ф. Прокопович першим створив теорію освіченого абсолютизму, ґрунтуючись на теорії природного права і суспільного договору, враховуючи вчення західноєвропейських теоретиків держави і права Ю. Ліпсія, І. Гроція, Т. Гоббса, С. Пуфендорфа. Суть розробленої Ф. Прокоповичем теорії освіченого абсолютизму полягала в умотивуванні пріоритету світської влади, підпорядкування церкви державі, секуляризації церковних і монастирських маєтностей. Модифікуючи теорію природних прав і суспільного договору Ф. Прокопович орієнтувався на інтереси купців, чиновників, дворянства, а інтереси трудо-

вого народу до уваги не брав. Згідно теорії освіченого абсолютизму, монарх, як верховний носій державної влади, стоїть над усіма суспільними законами, усі його дії, спрямовані на загальнонародну користь, справджуються. “Всяка влада верховна, – зазначав Ф. Прокопович, – єдину свого становлення причину кінцеву має – загальнонародну користь” [18, с. 190]. Але під “загальнонародною користю” він розумів інтереси дворянства і чиновників.

Верховна влада у своїй діяльності повинна мати за мету загальну користь, дбати про добробут народу, державну безпеку, мир, внутрішній порядок, правосуддя, освіту. Монарх, як носій верховної державної влади, діє відповідно до природних законів, стоїть над усіма суспільними законами. Усі його дії, спрямовані на загальнонародну користь, виправдовуються.

Обґрунтування Ф. Прокоповичем освіченого абсолютизму було спрямоване також і на вирішення проблеми співвідношення світської і духовної влади, держави і церкви. На відміну від С. Яворського, Ф. Прокопович обґрунтовував ідею підпорядкування духовної влади – світській, церкви – державі, виступав проти зверхності та автономії влади церкви над державою. Його ідеалом була сильна держава, на чолі якої стояв би освічений монарх, “філософ на троні”, що дбає про інтереси народу [60, с. 174].

Теорія освіченого абсолютизму, створена Ф. Прокоповичем, визнавала верховним носієм державної влади лише освіченого володаря. Освіта і розвиток наук розглядалися як основа історичного процесу, сили держави і добробуту. При цьому наголошувалося, що тільки освічена монархія може забезпечити розвиток науки, мистецтва, ремесла, мануфактур.

Відомими представниками конституційної та політико-правової думки України другої половини XVIII ст. вважаються Яків Козельський і Григорій Сковорода. Філософ-просвітник Я. Козельський (близько 1728-1794 рр.) відстоював тезу, що люди не народжуються добродішними чи порочними, добрими чи злими. Ці якості вони набувають під впливом виховання і суспільства. В упорядкованому суспільстві всі люди повинні допомагати один одному творити добро, відноситися до інших так, як би кожен бажав, щоб відносилися до нього. Однак через неоднорідність людей у суспільстві існують протиріччя, приводом до яких часто є недосконалі звичаї і закони [18, с. 199].

Конституційні ідеї Я. Козельського спиралися на концепцію природних прав людини і договірної походження держави. У його праворозумінні становить інтерес чітко проведений ним поділ права і



закону. Право він класифікує на чотири види: божественне (від самого Бога, вічне, необхідне, для всього живого); загальне, яке він ділить на натуральне (природне) і всесвітнє, чи право народів. Природне право, пояснював філософ, має своїм джерелом розумну природу і потреби людини. Всесвітнє право регулює міжнародні відносини для взаємного благополуччя. Публічне право між громадянами і суспільством для їх взаємної користі. Усі закони, що видає держава, повинні відповідати цим видам права. Для Я. Козельського такими законами були, зокрема, акти, що закріпачують селян. Вони суперечать ідеї природного права [18, с. 200].

Закон – це правило або веління, за яким людина зобов’язується діяти під страхом покарання чи надією нагороди. Правило без зобов’язання Я. Козельський називає порадою. Закон зобов’язує “шукати добра і тікати від зла”, зобов’язує тільки того, кому він відомий і посильний для виконання. Громадяни повинні знати закони. Добрим законам допомагають добрі звичаї і навпаки. Звички до пороків не викорінюються покаранням. Мислитель формулює важливий висновок про творчу роль законів: “пороки народні скриті в самих законах, і коли хто хоче винищити пороки в якому народі, не переміняючи творящих їх законів, той шукає неможливого”. Законодавець – “батько народу”, що дає йому закони. Одна “повчальна філософія” не виправить вдачу у народу [18, с. 200].

Я. Козельський розділяв концепцію суспільного договору Ж.-Ж. Руссо, але його суть і наслідки трактує по-своєму. Через договір із суспільством людина втрачає природну свободу і рівність, але набуває моральну свободу, моральну і законну рівність, що робить її господарем над собою. Я. Козельський зазначав, що передбачена законом слухняність є свобода. Його концепція суспільного договору містить ідеї рівності громадян перед законом і взаємної відповідальності верхньої влади, посадових осіб і громадян за дотримання умов договору. У суспільстві і державі філософ цінує гармонію взаємної користі, її відповідність природі людини [60, с. 175].

Як рівноправна сторона, члени суспільства мають право розірвати договір і укласти новий. Я. Козельський підтримує право спротиву несправедливій владі і фактично виправдовує селянські повстання. Але позитивні зміни в суспільстві пов’язує з урядовими реформами, реформою законодавства, поширенням освіти і правових знань [18, с. 200].

Юриспруденцію Я. Козельський вважав “знанням всіх можливих прав або правостей”. Юриспруденція вчить бути доброчесним.

Він розрізняв юриспруденцію як знання права, що ґрунтується на справедливості, і легіспруденцію, як знання законів, що не завжди відповідають справедливості.

Філософ високо цінував принципи правління і закони республіки, сформульовані Ш. Монтеск'є. І хоча Я. Козельський спочатку був прихильником концепції освіченої монархії, у “Философических предложениях” він формулює однозначний висновок: “У республіканському правлінні загальна користь є підставою всіх людських чеснот і законодавств” [18, с. 200]. Із чотирьох форм правління: демократичної, аристократичної, монархічної і деспотичної, перевагу він віддавав першій, адже у ній з'єднується користь “кожної людини із загальною користю всіх” [18, с. 201].

Кримінально-правові погляди Я. Козельського близькі до теорій західноєвропейських просвітителів Ш. Монтеск'є та Ч. Беккарія. Основну увагу він звертає на причини злочинів, вбачаючи їх не тільки у властивостях окремої людини, але і у неналежному устрої суспільства. На переконання Я. Козельського, метою покарання є запобігання злочинів. Але запобігти злочинам можна не покараннями, а таким суспільним ладом, який би виключав можливість скоєння злочинів [18, с. 201].

Заслужують на увагу думки Я. Козельського з питань міжнародного права і зовнішньої політики. На його погляд, зовнішню безпеку держава черпає із внутрішнього добробуту. Засобом зовнішньої безпеки є справедливе обходження з іншими народами, небажання шкодити їм, наявність доброго війська. Я. Козельський стверджував, що “збереження праведних законів, велика сталість і твердість у дотриманні добрих звичаїв” приносять державі більше величі, ніж завоювання [18, с. 201].

Григорій Сковорода (1722-1794 рр.) – видатний український філософ, богослов, поет і педагог. Його по праву вважають засновником української класичної філософії, а сучасники називали “українським Сократом”. Відштовхуючись від вчень філософів попередніх епох Піфагора, Сократа, Платона, Епікура, Горація, Вергілія, Плутарха, Цицерона, Сенеки, Лейбніца, Ж.-Ж. Руссо, Ф. Прокоповича, мандрівний філософ у процесі роздумів над проблемами суспільства і держави створив власну етико-гуманістичну систему розуміння ідеального, людини, особи, “філософії серця” [18, с. 201-202].

Помітне місце у світогляді філософа займали його конституційні та політико-правові погляди. В основі філософської системи Г. Сковороди лежала концепція трьох світів: макрокосм (Всесвіт),

мікрокосм (людина) і світ символів (Біблія). “У людині, писав філософ, поєднуються дві “натури”: видима і невидима. Головне в людині – її духовність, “серце”. Філософ вважав, що перш ніж пізнати світ, потрібно пізнати себе; самопізнання – ключ до істини, розуміння свого призначення та місця у суспільстві [18, с. 202].

Патріотичне ставлення до батьківщини і боротьба за українську незалежність стали тими факторами, під впливом яких формувалися конституційні погляди Г. Сковороди. Але на можливість відродження української держави на той час він не сподівався, тому свою мету вбачав у вихованні у співвітчизників “священної любові до Батьківщини”.

Г. Сковорода болісно сприймав знищення Російською імперією Запорозької Січі. Відродження української нації та української державності філософ вбачав у верховенстві морального закону та високій духовності. Серед відмінних рис представників української нації Г. Сковорода називав здатність до самопожертви, спокій, розум і прагнення до справедливості.

Моральний ідеал Г. Сковороди – це духовний індивід, що знайшов себе, своє місце в суспільстві, сенс життя у праці. “Сродный труд” – джерело гармонії у суспільстві, де кожний має право і повинен працювати за здібностями. Якщо чабан має природжені здібності адміністратора, він має право бути губернатором. Суспільству користь, якщо губернатор, більш здатний до чабанства, стане чабаном. Таким чином, розумний суспільно-політичний устрій, відповідно до філософії Г. Сковороди, повинен вибудовуватися на основі принципів, виведених із природи людини. Серед них – “нерівна рівність” – нерівність здібностей доповнюється юридичною рівністю в державі [18, с. 202].

Філософ піддавав критиці тогочасне суспільство. Самодержавну, кріпосницьку систему він називає “миром темным, миром прескверным”. Він засуджує спосіб життя поміщиків, їх моральну низькість, прагнення до наживи. Г. Сковорода виступає проти кріпосного права як застарілої феодальної системи. На його думку, зосередження багатства у небагатьох, різка соціальна нерівність – це шлях до загибелі держави. Станові привілеї, свавілля і беззаконня Г. Сковорода розглядав як таке, що суперечить людській природі, природному праву і законам [18, с. 202].

Особливий гнів у Г. Сковороди викликало тогочасне судочинство. Засуджуючи нерівність у суді, формалізм судочинства, він оцінював діюче законодавство як право сильного [18, с. 202].

Негативним ставленням до самодержавства і тиранії проникнута поезія Г. Сковороди. Він визнавав свободу вищим благом людства і головним мірилом життя, писав, що багатство проти свободи – ніщо. Просвітитель оспівував Б. Хмельницького як героя національно-визвольної війни [18, с. 202-203].

Г. Сковорода обґрунтовував своє уявлення про суспільно-політичний ідеал, ідею “духовної республіки” (ймовірно, мав на увазі ранньохристиянські громади). У його “республіці майбутнього” відсутні майнова нерівність, панують свобода, рівність і любов. Закони у такій республіці забезпечують права всіх громадян. Суспільний мир і злагода, взаємна повага, колективізм життя і праці, на його думку, приведуть до поступового відмирання законів. При республіканському ладі всі посади будуть виборними, що стане запорукою гармонії особистих і суспільних інтересів та умовою успішного функціонування органів влади у державному механізмі [18, с. 203].

Таким чином, політичні діячі, науковці і теологи України XVIII ст. поширювали популярні на той час у Західній Європі ідеї конституціоналізму, суспільного договору та природного права. Такі ідеї українські мислителі намагалися пристосувати до суспільно-політичних умов України. В українській політико-правовій і конституційній думці сформувалися два напрямки: 1) теорія пріоритету церковної влади над світською і теорія освіченого абсолютизму, які відстоювали С. Яворський і Ф. Прокопович; 2) теорія ідеалізму свободи, рівноправності та республіканської форми правління Я. Козельського і Г. Сковороди.

### **Питання для самоконтролю**

1. Які основні ідеї українських просвітителів XVI – першої половини XVII ст. були покладні в основу вітчизняного конституціоналізму?

2. У чому полягає історичне значення конституційного проекту Й. Верещинського?

3. Які конституційні ідеї належать П. Могилі?

4. У чому полягала роль українського козацтва у процесі зародження вітчизняного конституціоналізму?

5. Які події започаткували процес зародження вітчизняного конституціоналізму?

6. Які правові джерела слід відносити до джерел конституційного права України-Гетьманщини другої половини XVII – початку XVIII ст.?

7. Чому україно-польські та україно-російські угоди другої половини XVII ст. потрібно кваліфікувати як джерела конституційного права України-Гетьманщини?

8. Які конституційні норми містили україно-польські та україно-російські угоди другої половини XVII ст.?

9. Які вищі органи державної влади передбачала Конституція Пилипа Орлика 1710 р.? Форма правління за Конституція Пилипа Орлика 1710 р.

10. Права і свободи населення України за Конституцією Пилипа Орлика 1710 р.

11. Які події вплинули на характер конституційних поглядів українських мислителів у XVIII ст.?

12. Що спільного у конституційних поглядах С. Яворського і Ф. Прокоповича?

13. В чому полягає значення конституційних ідей Я. Козельського та Г. Сковороди?

## **Розділ 3**

### **Становлення українського конституціоналізму за часів Російської імперії у XIX та на початку XX ст.**

#### **§ 1. Розвиток конституційно-правової думки в Україні у першій половині XIX ст.**

1783 р. Російська імперія завершила процес ліквідації української автономії. Припинив своє існування полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій. Натомість, в результаті проведення адміністративно-територіальної реформи, запроваджено загальноімперський поділ на губернії та повіти. Лівобережні козацькі полки реорганізовані у 10 регулярних кавалерійських полків. Козацька старшина і українська шляхта були включені до дворянського стану Російської імперії.

Проте, незважаючи на ліквідацію національної державності, представники вітчизняної політичної та наукової еліти не припиняли діяльності, що мала за мету її відродження. На початку XIX ст. цьому сприяла низка факторів. У 1801 р. російський престол перейшов до рук освіченого і ліберально налаштованого імператора Олександра I. За його наказом у Російській імперії було проведено державно-правову реформу, що передбачала зміни у вищих органах влади та систематизацію законодавства. Реформа не зачіпала основ самодержавства і феодального ладу та все ж носила прогресивний характер.

Реформа проводилася згідно з “Планом державних перетворень” 1809 р. Михайла Сперанського (1772-1839 рр.). План передбачав поділ населення на три класи: дворян, купців і кріпосних, а тому громадянськими і політичними правами могли користуватися представники лише перших двох класів. План не містив положень про демократичні права і свободи. Автор пропонував запровадити поділ державної влади на законодавчу, виконавчу і судову без механізму стримувань і противаг. Органами законодавчої влади повинні стати Державна Дума і Державна Рада [30, с. 501-503]. Планом передбачалося прийняття конституції та запровадження в Російській імперії конституційної монархії. Однак Олександр I не наважився на такий крок. У 1813 р. царський уряд розглянув Конституцію Фінляндії. Водночас результатом проведення ліберальних реформ в Російській імперії стало дарування імператором Конституції Царства Польського у 1815 р., що діяла до 1830 р.

Іншим фактором, що вплинув на розвиток конституційних ідей цієї доби стала участь українських військових у поході на наполеонівську Францію у 1812 р. Перебуваючи на території Західної Європи, представники українського дворянства прониклися європейськими ліберально-демократичними ідеями. Вони змогли переконатися у перевагах європейських цивілізаційних принципів над самодержавно-кріпосницьким режимом Російської імперії.

На початку XIX ст. на території Малоросійського і Київського генерал-губернаторств зберігали чинність українські джерела права. У межах загальноімперських кодифікаційних робіт було проведено кодифікацію українського права. Результатом цього стали “Зібрання малоросійських прав” 1807 р. і “Звід місцевих законів та областей, приєднаних від Польщі” 1837 р. Продовжувала діяти система судоустрою Гетьманщини, мовою судочинства залишалася українська мова. Це підтримувало віру у вітчизняних ліберальних політиків про невідворотність відродження української державності.

Під впливом зазначених обставин, ліберально налаштоване українське дворянство почало формувати таємні товариства, що прагнули обґрунтувати і втілити у життя конституційні ідеї відновлення національної державності, парламентаризму, демократії та рівноправності. Так, у 1816 р. у Петербурзі засновано таємне товариство “Союз спасіння”, яке очолив полковник генерального штабу Микита Муравйов. Членами товариства були офіцери Сергій і Матвій Муравйови-Апостоли – онуки гетьмана Данила Апостола, князь Сергій Трубецький, Павло Пестель та інші. Союз мав за мету обмежити царський абсолютизм конституцією та ліквідувати кріпацтво. Після розпаду “Союзу спасіння” 1818 р. у Москві засновано “Союз Благоденствія”. Він мав свою філію в Тульчині, на Поділлі, де був розташований В’ятський піхотний полк, яким командував Павло Пестель.

У березні 1821 р. члени Тульчинської філії проголосили створення Південного товариства. Керівним органом стала Директорія на чолі з Павлом Пестелем. Восени 1822 р. у Петербурзі члени Північного товариства обрали свій керівний орган – Думу, яку очолив Микита Муравйов. Активними діячами Північного товариства були Михайло Лунін, Іван Пуцин, Микола Бестужев, Петро Каховський, Кіндрат Рилєєв, Олександр Якубович; Південного товариства – Сергій Волконський, брати Муравйови-Апостоли, Михайло Бестужев-Рюмін, Олександр і Йосип Поджіо та інші. Обидва товариства мали спільну мету: шляхом військового перевороту повалити самодержавний лад і ліквідувати кріпосне право. Але щодо майбутнього устрою держави погляди революціонерів розділилися. Це проявилось в їхніх програмних документах.

У 1822 р. Північне товариство розглянуло “Проект Конституції”, розроблений Микитою Муравйовим. Проект складався із 13 глав. Він містив програму реформування Російської імперії. Автор проекту пропонував ліквідувати становий поділ і встановити рівноправність громадян, запровадити двопалатний парламент – Народне Віче. В основу організації державної влади було покладено поділ на законодавчу і виконавчу владу. Проект Конституції передбачав встановлення конституційної монархії й федеративного устрою майбутньої держави. Серед 15 автономних суб’єктів планувалося утворити Українську й Чорноморську держави з центрами у Харкові й Києві. Однак ці положення не задовільнили членів товариства, і проект конституції не був затверджений [30, с. 510].

Учасники Київського з’їзду Південного товариства 1824 р. схвалили, розроблену Павлом Пестелем конституційну програму під на-

звою “Руська правда”. Вона передбачала ліквідацію кріпацтва, надання селянам громадянських прав, недоторканність приватної власності, поділ землі на приватну й громадську, право громадян на отримання наділу із громадського фонду для сільського господарства, обмеження поміщицького землеволодіння до 5 тисяч десятин. “Руська правда” обґрунтовувала необхідність запровадження конституційних прав і свобод: недоторканність особи, рівноправність, свободу совісті, слова, зборів. Росія мала стати республікою з поділом влади на законодавчу (Народне віче), виконавчу (Державна дума) і наглядову (Верховний собор). Щодо вирішення національного питання в Росії програма містила консервативні положення. Вона визнавала право на самовизначення лише для польського народу і відмовляла у цьому українському та іншим народам Російської імперії. Проголошувалася особлива роль росіян у порівнянні з іншими народами [30, с. 524-525].

Інший підхід щодо вирішення національної проблеми мала таємна організація “Товариство об’єднаних слов’ян”, утворена в 1823 р. у Новограді-Волинському офіцерами Андрієм і Петром Борисовими та польським шляхтичем Юліаном Люблінським. Програмні документи товариства “Правила об’єднаних слов’ян” і “Клятва об’єднаних слов’ян” ставили за мету боротьбу проти самодержавства, кріпацтва і деспотизму. Передбачалося визволення слов’янських народів і створення федеративного союзу держав у складі Росії, Польщі, Молдавії, Валахії, Сербії, Далмації, Моравії та інших країн. Суб’єкти федерації могли мати власну конституцію, законодавство, органи влади і самостійно вирішувати питання внутрішнього життя. Але Україна у планах товариства не фігурувала як суб’єкт майбутньої федерації народів.

1823 р. з ініціативи П. Пестеля, М. Бестужева-Рюміна та М. Муравйова-Апостола відбулося зближення Південного товариства з Патріотичним товариством польських революціонерів, головним завданням якого було відновлення державної незалежності Польщі. До її складу мала увійти і більшість українських земель. В угоді 1824 р. про спільні дії поляки зобов’язувалися підняти повстання у Варшаві й заарештувати намісника царя у Польщі Костянтина Павловича.

Отже, у першій половині XIX ст. намітилися дві основні течії реалізації конституційно-правових ідей: ліберальна, котра мала за мету відновлення української національної державності та проведення демократичних перетворень шляхом реформ і радикальна, представ-



ники якої вважали, що відродити державність України можливо лише революційним шляхом.

## **§ 2. Конституційно-правові погляди Кирило-Мефодіївського товариства 1846-1847 рр. Конституційні проекти Г. Андрузького та М. Драгоманова**

Польське повстання 1831 р. налякало уряд Російської імперії. Під час його жорстокого придушення російська влада намагалася підірвати не лише економічну основу польського визвольного руху, конфіскуючи майно повстанців, а й знищити духовні передумови польського патріотизму. З 1832 р. російська мова стала єдиною офіційною мовою у всіх установах Правобережжя, закрито значну кількість костьолів. Київський університет, заснований імператорським указом у 1833 р., повинен був замінити Києво-Могилянську академію, яка до 1817 р. була центром української освіти та культури, мала значні історичні й гуманістичні традиції. Академія поступово перетворилася на заклад, що готував виключно служителів православної церкви.

Відсутність прав і свобод у Російській імперії викликало найбільше незадоволення у освічених українців. Процеси формування конституційних ідей, служіння власному народу розвивалися у контексті тогочасних європейських тенденцій. На початку 40-х років XIX ст. центром українського національно-визвольного руху стає Київ. Студенти і прогресивно налаштовані викладачі Київського університету організували таємний гурток “Київська молодь”, поставивши за мету сприяти розвитку духовних сил української нації та звільнення селян від кріпацтва. Гуртківці обговорювали майбутнє України, вивчали праці французьких просвітителів Вольтера, Сен-Сімона, Фур’є, цікавилися процесами відродження інших слов’янських народів: поляків, чехів, хорватів, сербів, болгар, словаків, словенців і мріяли, як писав Тарас Шевченко, “щоб усі слов’яни стали добрими братами”. Гурток став ідейним та організаційним попередником українського політичного товариства кінця 40-х років XIX ст. – Слов’янського товариства святих Кирила і Мефодія, відомого як Кирило-Мефодіївське товариство.

Товариство виникло наприкінці 1845 р. і проіснувало не більше п’ятнадцяти місяців. Його засновниками були чиновник канцелярії генерал-губернатора Микола Гулак, ад’юнкт Київського університету

Микола Костомаров та студент цього університету Микола Білозерський. До товариства приєдналися поет Тарас Шевченко, учитель Пантелеймон Куліш, студенти університету О. Навроцький, О. Маркович, І. Посяда, Г. Андрузький і О. Тулуб, поміщик М. Савич. Загалом близько 100 осіб підтримували зв'язки з членами товариства. Серед них, на відміну від декабристів, не було представників родової аристократії, його основу склали вчені, письменники, діти середніх чи дрібних землевласників [75, с. 67].

Найважливіші конституційні та політико-правові ідеї Кирило-Мефодіївського товариства було викладено в програмних документах, до яких належать “Статут Слов’янського товариства святих Кирила та Мефодія”, відозви “Брати українці” та “Браття великоросіяни і поляки”, “Книга буття українського народу”, у наукових та літературних творах учасників організації [60, с. 176].

У програмних документах “Статуті” і “Книзі буття українського народу”, які підготував Микола Костомаров (1817-1885 рр.), було сформульовано концепцію історичного розвитку, політичну доктрину та ідеологію товариства. Історична концепція спиралася на ідеї християнського соціалізму, в основі якої було твердження, що шлях до врятування людства лежить через досягнення Царства Божого. У ньому мали б панувати загальна справедливість, свобода, рівність і братерство. Головною метою діяльності товариства була боротьба за реалізацію цих ідей. Політична доктрина ґрунтувалася на концепції історичного розвитку і передбачала, що влада походить від Бога і не може бути абсолютною, адже “хоч який добрий чоловік буде, але як стане самодержавно панувати, то зіпсується” [18, с. 267].

Політична доктрина визнавала хиби демократичного устрою, адже і демократія, як вважав М. Костомаров, не дає гарантій перед свавіллям влади “багатьох царьків”. Альтернативою міг би бути республіканський устрій, де влада була б виборна, строкова і підзвітна народним зборам, а найкращою формою устрою може бути поєднання федерації та конфедерації. Описуючи дискусію членів товариства щодо майбутнього устрою слов’янської федерації, М. Костомаров трактував це питання наступним чином: “Ми почали уявляти собі всі слов’янські народи з’єднаними між собою у федерації подібно до давніх грецьких республік або з’єднаних держав у Північній Америці”.

“Статут Слов’янського товариства святих Кирила та Мефодія” складається з двох частин. Перша частина – “Головні ідеї”, яка містить у концентрованому вигляді вихідні положення ідеології та основні цілі діяльності товариства, а друга – “Головні правила товариств-

ва” та розкриває способи та засоби реалізації його програмних засад. У першому пункті “Головних ідей” зазначалося: “Приймаємо, що духовне і політичне поєднання слов’ян є їх призначенням, до якого вони повинні прагнути”. По-суті, у цьому пункті сформульовано основну ідею Кирило-Мефодіївського товариства, на якій ґрунтуються подальші теоретичні положення.

Розуміння панславістської ідеї учасниками Кирило-Мефодіївського товариства роз’яснював другий пункт “Головних ідей” Статуту, який наголошував, що при утворенні майбутнього слов’янського союзу кожен народ повинен набути державної незалежності. Вона розглядалася членами товариства як головна передумова майбутнього об’єднання слов’янських народів. Не менш важливою умовою створення майбутнього союзу було встановлення республіканської форми правління та політико-правової рівності громадян: “Приймаємо, що кожне слов’янське плем’я повинно мати правління народне і дотримуватись повної рівності співгромадян по їх народженню, християнським віросповіданням і стану” [75, с. 72-73].

На думку учасників товариства, основою для встановлення справедливого суспільного та державного ладу у слов’янських народів повинні були стати принципи християнської моралі. Так, зокрема, в четвертому пункті “Головних ідей” Статуту зазначалося, що “правління, законодавство, право власності і просвітництво у всіх слов’ян повинні ґрунтуватись на святій релігії господа нашого Ісуса Христа”. Вірність моральним засадам християнства повинна була стати основою передумовою для залучення неофітів (новонавернених християн) до товариства для заміщення державних посад у майбутньому справедливо організованому суспільстві [18, с. 268].

Для вирішення найважливіших державних справ передбачалося утворення спільного вищого законодавчого органу влади – Слов’янського собору. Але повноваження собору були визначені лише у загальних рисах. З огляду на те, що суб’єкти слов’янського союзу зберігали незалежний статус, собор повинен був стати наддержавним органом і виконувати координуючу функцію конфедеративного об’єднання [30, с. 533].

Друга частина Статуту “Головні правила товариства” розкриває принципи організації братства, а також тактичні цілі на шляху утворення союзу слов’янських народів. Так, у сьомому пункті зазначалося, що оскільки “в теперішній час слов’янські племена сповідують різні віросповідання і мають упередження одне до одного, то товариство буде старатися про знищення всякої письмової та релігійної воро-

жості між ними і розповсюджувати ідею про можливість примирення розбіжностей в християнських церквах”. На думку авторів Статуту, така діяльність товариства буде сприяти зближенню слов’ян та встановлення між ними дружніх і рівноправних відносин.

У сфері суспільних відносин Статут акцентував увагу на необхідності ліквідації соціальної нерівності і, щонайперше, – кріпацтва. Восьмий пункт “Головних правил” основною метою діяльності товариства називав те, що воно “буде старатись заздальгідь про викорінення рабства і всякого приниження нижчих класів, рівним чином і про повсюдне розповсюдження грамотності”. Освіта широких народних мас визнавалася членами Кирило-Мефодіївського товариства головним засобом досягнення мети.

Детальніше суть конституційних ідей Кирило-Мефодіївського товариства розкриває інша частина Статуту – відозва “Брати українці”. Відозва наголошує на тому, що об’єднання слов’ян повинно мати міждержавний, конфедеративний характер, не позбавляти народи, що ввійдуть до нього, суверенного статусу. Союзним органам делегувалися повноваження вирішувати лише такі справи, які мали загальне значення для всіх членів об’єднання. Очолювати союз повинен його голова, обраний на визначений термін часу і влада не могла перетворитися у спадкову [30, с. 533].

Особливого значення відозва надавала необхідності ліквідації станів та станових привілеїв, забезпеченню громадянської рівності, правам та свободам. Справжнім проявом цієї рівності повинен був стати доступ до всіх державних посад у слов’янському союзі та його суб’єктах – республіках, “не за родом і достатком”, а “по розуму і просвіченості народними виборами” [30, с. 533].

Відозва “Брати великоросіяни і поляки” містить звернення до двох слов’янських народів, з якими історія найбільш тісно пов’язала долю української нації, подолати історичну ненависть та протиріччя для майбутнього об’єднання всієї Слов’янщини на засадах свободи та рівності народів.

В. О. Рум’янцев зазначає, що програмні документи Кирило-Мефодіївського товариства містили три блоки державно-правових проблем: про права і свободи слов’янських народів, зокрема українців, про федерацію слов’янських народів і про форму правління слов’янської держави [75, с. 68].

Кілька варіантів конституції розробив член Кирило-Мефодіївського товариства, 20-річний студент юридичного факультету Київського університету Георгій Андрузький (1827 – після 1864 р.). У

процесі їх розробки він спирався на програмні документи товариства, погляди Тараса Шевченка та Конституцію США 1787 р. Як відомо із протоколу допиту 1850 р., у першому конституційному проекті 1846-1847 рр., що отримав назву “Конституція Республіки”, Г. Андрузький передбачав відродження суверенної української держави – Гетьманщини у складі слов’янського союзу. Згідно доопрацьованого у 1850 р. проекту конституції, автор пропонував створення федерації слов’янських народів – Слов’янських Сполучених Штатів. До складу федерації мали увійти 7 штатів: Україна із Причорномор’ям, Галичиною і Кримом, Річ Посполита, Бессарабія із Молдавією та Валахією, Остзея (Естонія, Латвія і Східна Прусія), Сербія, Болгарія і Дон (ймовірно Донбас та Кубань). На погляд Г. Андрузького, Росія не могла входити до складу федерації [18, с. 269].

Основними адміністративно-територіальними одиницями штатів повинні стати області, округи та громади. Влада на місцях належала виборним, колегіальним, строковим, представницьким органам місцевого самоврядування. Найдетальніше проект конституції врегулював організацію влади на рівні громади. У громаді розпорядча, виконавча і судова влада належала управі. Проект містив перелік посадових осіб громади, вимоги до претендентів на заміщення посад. Особливо детально врегульовано питання соціального забезпечення та захисту населення громади, передбачено оплату праці посадових осіб. Проект містив положення про створення у кожній громаді громадської каси, школи, лікарні, церкви, магазину. З числа виборних депутатів від громад формувалися окружні палати і окружні думи, що мали розпорядчі повноваження. Окружні управи здійснювали виконавчу владу, а окружні суди – судову. На аналогічних засадах будувалася організація влади у областях, де передбачалося створення університету, чоловічого та жіночого інститутів, семінарії [81, с. 47-48].

Організацію федеральної влади та влади на рівні суб’єктів федерації – штатів – проект конституції врегулював досить поверхово. Так, зокрема, відсутня інформація про порядок формування органів влади, їх кількісний склад, порядок діяльності та повноваження. Законодавчим органом штатів повинен був стати двопалатний парламент (Сенат і нижня палата). Президент штату отримував статус голови держави та голови виконавчої влади. Йому підпорядковувався віце-президент та центральні органи управління – галузеві комітети. Вищими органами державної федеральної влади проголошувався двопалатний парламент – Законодавчі збори і Державна рада. До складу Державної ради входили президент, віце-президент, президен-

ти штатів, генеральний прокурор та міністри. До відання вищих федеральних органів влади відносилося керівництво зовнішньою політикою, обороною, фінансами, промисловістю та освітою [81, с. 50].

Проект конституції Георгія Андрузького не був завершеним і містив окремі недоліки. За формою це був перелік конституційних ідей та поглядів автора. Загалом, конституційні ідеї Кирило-Мефодіївського товариства і, зокрема, Г. Андрузького мали значний вплив на формування основних напрямків вітчизняної конституційно-правової думки кінця ХІХ – початку ХХ ст. Конституційні ідеї відродження української державності, прав людини і громадянина, демократичної республіки, децентралізації влади отримали розвиток у представників наступного покоління вітчизняних науковців та політиків.

В останню чверть ХІХ ст. українська конституційна думка знайшла свій розвиток у працях Михайла Драгоманова (1814-1895 рр.). Під впливом декабристів і представників англійського лібералізму він розробив концепцію суспільства, яке ґрунтувалося на ідеї об'єднання гармонійно розвинутих особистостей. На його погляд, таке суспільство можна збудувати за допомогою децентралізації – федералізації і місцевого самоврядування.

У 1884 р. М. Драгоманов розробив конституційний проект реформування Російської імперії у децентралізовану федеративну державу – “Вільна спілка”. У частині І проекту закріплювалися демократичні права і свободи людини і громадянина: рівноправність в цивільних правах і обов'язках; недоторканність особи і житла, таємниця листування, свобода пересування, свобода віросповідання, мови, друку, театрів і навчання, зібрань; право на носіння зброї, право на петиції до уряду, право позиватись до суду на дії урядовців, право протидії незаконним ухвалам чиновників [81, с. 53].

Наступна частина проекту розкриває організацію місцевого самоврядування. Воно формується на таких рівнях: громади – сільські та міські, волості, повіти і області. Сільські сходи, міські, волосні, повітові і обласні думи – виборні розпорядчі органи, а управи, що ними формуються – виконавчі органи. За умов Російської імперії місцеве самоврядування повинно поєднувати у собі децентралізацію і централізацію, виборність і призначуваність. Голова місцевої адміністрації, обласний намісник, не повинен втручатися у справи місцевого самоврядування, як це робили російські губернатори. Загалом М. Драгоманов пропонував запровадити континентальну модель самовряду-

вання, яка передбачає поєднання на місцях державної адміністрації та місцевого самоврядування [81, с. 54-56].

У проекті пропонувалося запровадити у Росії федеративний устрій на зразок США. Суб'єктами федерації мали б стати 20 областей. Серед них, зокрема, згадується Київська, Харківська та Одеська області. Частина Волинської губернії мала б входити до Польської області [81, с. 54-55]. Отже, проект не передбачав створення Української автономії за етнічним принципом.

Проектом передбачалося запровадження двопалатного парламенту: Державної думи, яка формувалася шляхом прямих виборів, і Союзної думи – обиралася обласними думами. Державна дума мала б контролювала законодавчу і виконавчу владу від імені і в інтересах суб'єктів федерації. У ст. 25 проекту зазначалося, що головою держави може бути спадковий імператор або інша особа, обрана на цю посаду на певний термін. Голова держави повинен нести відповідальність перед парламентом [81, с. 57-58].

Автор проекту вважав, що перетворення самодержавної Росії у конституційну державу повинно відбутися не за допомогою революції, а шляхом прийняття конституції. Конституція для М. Драгоманова – це перший крок до скасування “допотопного чудовиська – російського самодержавства”. На переконання М. Драгоманова, втілити у життя запропонований ним конституційний проект можливо лише у результаті реформ, тривалого еволюційного розвитку Росії, що дало підстави науковцям називати його поступовцем [21, с. 899].

На переконання М. Драгоманова, політичні і соціальні цілі українців вимагають співпраці з усіма іншими слов'янськими народами. На початку 80-х років XIX ст. план розбудови “Всеслов'янського Союзу” як інструменту вирішення “українського питання” він змінив на задум створення Східноєвропейської федерації. Така зміна слов'янського федералістського проекту на регіональний східноєвропейський остаточно дистанціювала українські пошуки союзників у боротьбі за національно-політичне визволення від обмежень панславістської парадигми, пропонуючи досягнення завдань українського руху на основі погодження інтересів сусідніх народів. М. Драгоманов визнає конституційні проекти на засадах “слов'янської ідеї” такими, що не відповідають українським потребам.

Про утвердження “українськості” у конституційних поглядах М. Драгоманова свідчить “Переднє слово” до першого видання журналу “Громада”, у якій автор визнає створення не всеслов'янської, а української держави. Еволюція конституційних поглядів М. Драгома-

нова була важливим чинником зміни теоретичних настанов українського національного руху, який пройшов шлях від проголошення та розробки слов'янської ідеї до ствердження української конституційної ідеї.

Таким, чином Михайло Драгоманов розробив власну конституційну теорію, яка еволюціонувала від ідеї створення слов'янської федерації до української національної держави, теорію, яка на перше місце ставила права людини, парламентаризм та децентралізацію влади шляхом запровадження федеративного устрою та надання широких повноважень місцевому самоврядуванню.

### **§ 3. Зародження конституціоналізму у Російській імперії на початку ХХ ст. та його вплив на розвиток українського конституціоналізму**

Буржуазно-демократичні реформи 60-70-тих років ХІХ ст. не зачепили основ самодержавної влади Російської імперії. Але в середовищі прогресивно налаштованих державних діячів, політиків і науковців набували розвитку конституційні ідеї. Наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. з'явилися конституційні проекти Н. Н. Новосельцева, П. А. Валуєва, М. Т. Лоріс-Мелікова. Видатні вчені-конституціоналісти О. С. Алексєєв, В. М. Гессен, О. Д. Градовський, В. В. Івановський, М. М. Коркунов, М. М. Ковалевський, М. І. Лазаревський, Б. Е. Нольде, М. І. Свешніков, Б. М. Чичерін та інші працювали над розробкою концепцій народного суверенітету, народного представництва, поділу влади, парламентаризму, правової держави, незалежного правосуддя. Спираючись на дослідження досвіду західного конституціоналізму, вони констатували відсталість політико-правового устрою Російської імперії.

Російська імперія дарувала конституцію Фінляндії і Польщі, російські чиновники розробляли конституції Валахії, Молдавському князівству та Болгарії [66, с. 29]. Проте сама Росія, до складу якої входила переважна частина етнічних українських територій, залишалася абсолютною монархією. Царське самодержавство гальмувало суспільно-політичний і соціально-економічний розвиток Росії і тих народів, що проживали на її території. Назривала політична криза абсолютизму, що зумовлювалося незавершеністю буржуазно-демократичних реформ. Залишалася невирішеним національне і земельне пи-



тання, становий суспільний поділ, експлуатація трудящих, відсутність демократичних свобод. Економічна криза 1900-1903 рр. суттєво погіршила матеріальне становище робітників і селян. Російська імперія зазнала ганебної поразки у війні з Японією 1904-1905 рр. Все це стало причиною революції 1905-1907 рр.

Революція змусила царат піти на проведення демократичних реформ. 17 жовтня 1905 р. за умов загострення політичної кризи і під тиском опозиційних сил імператор Микола II підписав маніфест “Про удосконалення державного порядку”. Маніфестом передбачалося створення органу парламентського типу – Державної Думи із законодавчими повноваженнями. У Маніфесті 17 жовтня цар обіцяв дарувати населенню громадянські права і свободи, основу яких повинні були складати загальнодемократичні принципи: недоторканності особистості, свободи совісті, свободи слова, свободи зборів та організацій.

Науковці по-різному кваліфікували форму правління Російської імперії за Маніфестом 17 жовтня. Дореволюційні автори здебільшого вважали, що Маніфест закладав основи конституційного ладу в Росії, адже влада імператора перестала бути абсолютною після того, як він розділив її із Державною Думою. Сам автор реформи С. Ю. Вітте стверджував, що Маніфест 17 жовтня “остаточно і безповоротно вводить Росію на шлях конституціоналізму, тобто в значній мірі обмежує владу монарха і встановлює співвідношення влади монарха і виборних від населення” [66, с. 7-10].

В радянській історіографії переважала точка зору, що з прийняттям Маніфесту форма правління Російської імперії не змінилася. Радянська історико-правова наука називала форму правління Російської імперії “конституційним самодержавством”. Пострадянські науковці вважають, що Маніфест мав конституційний, установчий характер, адже він містив положення, втілення яких започаткувало б встановлення в Росії конституційної монархії. Різні підходи щодо форми правління пояснюються невизначеністю і неоднозначністю формулювань Маніфесту. Очевидно, що Микола II розглядав його як програмний документ, як тимчасову поступку в надії на можливість реваншу під час спаду революційного руху. За змістом Маніфесту важко визначити місце самодержавства у новій політичній системі. У Маніфесті не згадується конституція та встановлення конституційного ладу [31, с. 7-10].

Запровадивши парламент – Державну Думу, Маніфест легалізував діяльність політичних партій. Виникнення партій означало формування політичного плюралізму, що є важливою складовою консти-

туціоналізму. На основі жовтневого Маніфесту російські ліберали створили декілька партій, зокрема, партію “Союз 17 октября” (октябристи), лідери якої виступали за встановлення конституційної монархії в Росії, але були противниками федеративного устрою і тому не допускали можливості надання Україні автономії. У жовтні 1905 р. в Санкт-Петербурзі відбувся установчий з’їзд Партії конституційних демократів (кадети). Її мета полягала в тому, щоб у Росії утвердити конституційну монархію. Кадети вважали, що досягати цього можливо шляхом реформ. Найбільше сподівань вони покладали на Всеросійські Установчі збори, які мали прийняти конституцію Російської імперії. Кадети не визнавали права націй на самовизначення, але порушували питання про припинення утисків української мови.

Жовтневий маніфест був по-різному сприйнятий в українському суспільстві. Ліберальна буржуазія вважала його своєчасним і корисним. На її думку, цей документ започаткував епоху конституційної демократії, заклав основи майбутнього падіння самодержавства. Дійсно, маніфест мав важливе значення для України. Після його прийняття було скасовано Валуєвський циркуляр та Емський указ про заборону української мови, надано дозвіл на створення і діяльність “Прогресу” та інших культурно-просвітницьких організацій, видання українською мовою книг, газет і журналів.

Залежно від політичної спрямованості українські партії, що діяли у 1905-1907 рр., можна поділити на три групи: соціалістичні, ліберально-демократичні і націонал-радикальні. До соціалістичного напрямку належала Українська соціал-демократична робітничка партія (УСДРП). Її лідерами були Володимир Винниченко, Симон Петлюра, Микола Порш. Основними програмними вимогами УСДРП були: демократична республіка і автономія України в складі Російської федеративної республіки; демократичні права і свободи для громадян; 8-годинний робочий день, обмеження жіночої і дитячої праці.

Українська соціал-демократична спілка (Спілка), яку очолювали Леся Українка, М. Меленівський, О. Скоропис-Йолтуховський, відстоювала необхідність скликання Всеукраїнських Установчих зборів і недооцінювала значення національного питання, займала інтернаціоналістські позиції. В основу її діяльності покладено розвиток класової, а не національної свідомості робітників і селян. В умовах революції партія виступила за першочергове вирішення економічних проблем, а потім – національних.

Українська партія соціалістів-революціонерів (українські есери) свою увагу зосередили на вирішенні земельного питання. Їхніми зу-

силлями в деяких повітах були утворені селянські спілки. Вони прагнули скликання Селянського з'їзду. Лідерами українських есерів на цьому етапі були Микола Ковалевський та Микола Залізник.

До другого ліберально-демократичного напрямку українського політикуму належала Українська демократична партія і Українська радикальна партія. У грудні 1905 р. вони об'єдналися в Українську демократично-радикальну партію (УДРП). Її лідерами були Борис Грінченко, Сергій Єфремов, Євген Чикаленко. Основним політичним гаслом партії було встановлення в Росії конституційної монархії, яка б надала автономію національним меншинам. В автономній Україні мала б діяти Українська Народна Рада – виборчий орган (сейм). Як і інші демократичні партії того часу, УДРП виступала проти всякої експлуатації, за надання громадянам демократичних прав і свобод, відокремлення церкви від держави і держави від церкви.

До третього напрямку належали націонал-радикальні партії і, зокрема, Українська народна партія (УНП) на чолі із Миколою Міхновським. Вона стояла на націонал-радикальних позиціях, заявляла про необхідність проголошення самостійної України, в якій влада належала б українцям. УНП не відкидала набуття Україною автономії, але розглядала такий статус лише як перехідний до самостійності. Серед вимог партії були встановлення 8-годинного робочого дня, відміна надурочних робіт, встановлення мінімуму зарплати для робітників, надання населенню безкоштовного медичного обслуговування. Щодо земельного питання, то УНП вважала за необхідне провести націоналізацію землі та передати її українцям. УНП вважала, що всі політичні і громадські організації в Україні повинні будуватися тільки за національною ознакою [67, с. 895].

У роки першої російської революції національно-визвольний рух в Україні охопив усі верстви населення і хоча боротьба різних соціальних груп проти великодержавницької політики була різною за формами і методами, але переважну більшість українців об'єднувало прагнення політичних свобод і автономії України у складі демократичної Росії. Незважаючи на поразку, революція 1905-1907 рр. мала важливе значення в історії України. Вона сприяла піднесенню національної свідомості українського народу, розвитку національно-визвольного руху.

Помітний вплив на процес формування українського конституціоналізму мало створення Державної Думи Російської імперії, яка поклала початок парламентаризму і створила умови для формування досвіду парламентської діяльності. До I Державної Думи було обрано

497 депутатів, із них від 8 губерній України – 95 депутатів (63 українці, 22 росіяни, 5 поляків, 4 євреї, 1 німець). За соціальним складом депутатами від українських губерній було обрано 42 селянина, 26 представників інтелігенції і 24 поміщики. УДРП провела за списками кадетів 6 депутатів. 44 депутати від України створили парламентську фракцію – Українську парламентську громаду. Допомогу українським депутатам щодо їх парламентської діяльності надавав М. Грушевський. Він видавав у Петербурзі “Український вісник”. За його участі було підготовлено декларацію про автономію України, яку сподівалися урочисто проголосити в Думі [31, с. 582].

Після розпуску царем I Державної Думи на початку 1907 р. відбулися вибори до II Державної Думи, у яких активну участь брали українські політичні партії лівого спрямування. Із 102 депутатських місць, виділених українським губерніям, “Спілка” провела 14 депутатів, трудовики – 40, по одному депутату обрано від більшовиків Донбасу і УСДРП. Українська фракція видавала газету “Рідна справа – вісті з Думи”. На її шпальтах і в стінах Думи депутати відстоювали ідею автономії, рівності прав і свобод. II Державна Дума діяла від 20 лютого до 3 червня 1907 р. після чого була розпущена царем [31, с. 583].

Революційні події змусили царський уряд піти на деяку демократизацію політичного життя і державного ладу. Восени 1905 р. голова Ради Міністрів С. Ю. Вітте запропонував юристам від партії кадетів І. В. Гессену та Л. І. Петражицькому розробити проект російської конституції. Але основну роботу по підготовці проекту виконали С. Ю. Вітте та П. А. Харитонов. Автори майбутньої російської конституції орієнтувалися на конституційні закони Австро-Угорської імперії 1867 р. та Конституцію Німецької імперії 1871 р., які, на їх погляд, закріплювали дуалістичну монархію. Розробники цього документу пропонували назвати його “Конституційною хартією”. Але Микола II санкціонував проект у 1906 р. під назвою “Звід основних державних законів” [66, с. 30-31]. Його слід вважати октройованим, тобто дарованим монархом конституційним законом.

Звід закріпив законодавчу владу за імператором. Проте здійснювати законодавчу владу імператор повинен разом з Державною Радою і Державною Думою. У ст. 86 зазначалося, що жоден закон не може набути чинності без схвалення Державною Радою і Державною Думою. Імператор не міг одноосібно здійснювати законотворчу діяльність. Прерогативою монарха була ініціатива про зміну Основних державних законів. Акти імператора, ухвалені між засіданнями Дер-

жавної Думи, не набували сили закону і потребували в подальшому прийняття Думою [94, с. 304-306]. Тому повноваження імператора в галузі законодавчої влади можна порівняти з повноваженнями конституційного монарха.

Імператорові належала виконавча влада. Стаття 17 Зводу надавала йому право одноосібно формувати уряд – Раду Міністрів, призначати та звільняти прем'єр-міністра і міністрів. До компетенції імператора відносилися питання зовнішньої політики і оборони [94, с. 304].

Глава 8 містила короткий перелік громадянських прав: право проводити мирні зібрання, право усно чи письмово оприлюднювати свої думки і право на створення спілок.

Глава 10 Зводу врегульовувала діяльність Державної Думи і Державної Ради – двопалатного парламенту Російської імперії. Державна Дума формувалася шляхом виборів на підставі “Положення про вибори Державної Думи” від 11 грудня 1905 р. Імператор міг розпустити Державну Думу до завершення її п'ятирічної каденції і призначити нові вибори. Державну Раду формував імператор [94, с. 306].

Таким чином, “Звід основних державних законів” 1906 р. встановив правове обмеження влади монарха. У зв'язку з цим виглядає анахронізмом законодавче визначення цієї влади як самодержавної. Тому фахівці державного права запропонували наступне вирішення цієї правової колізії: імператорська влада є самодержавною не в аспекті її необмеженості, а в аспекті її незалежності від будь-якої іноземної влади. Основні закони закріплювали в Росії квазіконституційну монархію з домінуванням імператора в державному механізмі, унітарну форму державного устрою, авторитарний політичний режим.

У радянський період “Звід основних державних законів” 1906 р. не отримав оцінки конституційного акту, адже законодавець уникав самого терміну “конституція”, розглядаючи його, як щось неприйнятне. З урахуванням історичної ретроспективи, на погляд сучасних науковців, основні закони можна визначити як першу російську конституцію [66, с. 46].

Незважаючи на те, що під час революції 1905-1907 рр. Україні не вдалося домогтися автономії, позитивним наслідком революції стало зростання політичної та національної свідомості українського народу. Саме в цей період відбулися зрушення у вирішенні національного питання в Україні. 24 липня 1905 р. вийшов закон, який дозволив публікувати друковані видання українською мовою. В Україні створювалися національні культурні та освітні установи, “Просвіта”

перетворилася в осередок культурно-освітньої роботи. “Просвіти” діяли в Києві, Одесі, Чернігові, Житомирі, Мелітополі, Ніжині й інших містах. Активісти товариства створювали бібліотеки, поширювали книги українською мовою.

Перша російська революція стала каталізатором розвитку конституційних ідей та поглядів. Ще на початку ХХ ст. у Росії розпочалася дискусія щодо варіантів запровадження конституційного ладу. Російські ліберали Петро Струве і Павло Мілюков розробили проект конституції Росії, котрий ґрунтувався на ідеях громадянських прав та законності, але повністю відкидав ідею децентралізації та федералізму. Автори проекту допускали надання обмеженої автономії лише Фінляндії та Польщі. З огляду на це, до обговорення конституційного питання долучився видатний вчений-історик, політик Михайло Грушевський (1866-1934 рр.). У травні 1905 р. він опублікував проект конституції у статті “Конституційне питання і українство в Росії”.

У першій частині статті М. Грушевський провів аналіз політичного становища в Росії та місце в ньому українського руху. У другій частині він спростовував ідеї П. Струве і П. Мілюкова та обґрунтував необхідність запровадження федералізації і децентралізації. Пропонуючи національно-територіальний принцип децентралізації Російської імперії, М. Грушевський відстоював ідею формування всеросійського парламенту не шляхом прямих виборів, а парламентами областей – суб’єктів федерації. Представництво від областей залежало від розміру території [87, с. 49].

Якщо за проектом М. Драгоманова, законодавчу владу в Росії мав здійснювати двопалатний парламент, то М. Грушевський пропонував варіант однопалатного парламенту. При цьому він зазначав, що верхня палата скомпрометована практикою європейських країн як застаріла і нерациональна.

У своїх працях М. Грушевський стверджував, що “тільки децентралізація може забезпечити успішний економічний і культурний розвій провінцій”, хоча серед російських лібералів прихильників децентралізації майже не було. Місцеву владу, на його думку, потрібно будувати на основі українських комітетів у волостях і містах [87, с. 50].

Предметом конституційного регулювання статусу органів місцевого самоврядування, на думку М. Грушевського, має бути їх юридична природа, яка заснована на законі самоорганізація громадян сільських і міських громад для задоволення колективних життєвих потреб за рахунок власного і державного фінансування.

У 1905-1910 рр. М. Грушевський доводив необхідність перебудови Російської імперії на демократичних федеративних принципах із входженням України до складу Росії на правах національно-територіальної автономії: “Вільна Україна в складі демократичної федерації вільних народів Росії”. Окрім того, в цей час М. Грушевський став одним із засновників “Спільки федералістів-автономістів” у Санкт-Петербурзі. До складу цієї спільки, крім українців, поляків та росіян, входили представники прибалтійських і середньоазіатських народів. Надання Україні автономії у складі Росії учений розглядав як складову частину політичної перебудови Європи шляхом об’єднання європейських країн у федерацію.

Загалом, концепцію конституційно-державного будівництва України М. Грушевський обґрунтував у таких наукових працях як “Наша політика”, “Вільна Україна”, “Початки громадянства, генетична соціологія”. Серед передових конституційних ідей М. Грушевського є: децентралізація держави з наданням регіонам широкої національної чи територіальної автономії; парламентське правління без застосування прямих виборів до законодавчого органу; поділ влади не лише за класичною горизонтальною схемою (законодавча, виконавча, судова), а й по вертикалі: у регіонах вся повнота влади належить національно-територіальним сеймам, обраним шляхом всезагального, прямого, безпосереднього і таємного голосування, а у центрі – парламенту, сформованому сеймами; чітке визначення державного характеру національних окраїн, їх територій, прав і свобод людини та громадянина.

Конституційна концепція М. Грушевського отримала схвальні відгуки від соціалістичних і ліберально-демократичних українських партій, які розділяли його погляди. Але з боку націонал-радикального крила українського політикуму проект М. Грушевського отримав негативну оцінку [87, с. 51]. З огляду на це, у вересні 1905 р. Українська народна партія на чолі із Миколою Міхновським (1873-1924 рр.) опублікувала власний конституційний проект, що отримав назву “Основний Закон “Самостійної України” спільки народу українського” [87, с. 51]. Основним джерелом проекту стала праця М. Міхновського “Самостійна Україна”, опублікована у 1900 р., у якій автор обґрунтовував незалежність України за Переяславськими статтями 1654 р. Основу проекту складала націократична ідея М. Міхновського, в основу якої було покладено тезу “Україна для українців”. Окрім цього, проект спирався на ідеї М. Драгоманова та Конституцію США 1787 р.

Конституційний проект складався із 10 розділів і 118 статей. Він прямо не вказував на статус України (Всеукраїнської спілки), але аналіз тексту дає підстави стверджувати, що його автори визнавали Україну незалежною державою, а не автономією у складі Росії. Територіально Україна повинна складатися із дев'яти земель: Чорноморської, Слобідської, Степової, Лівобережної, Північної, Поліської, Підгірської, Горової і Понадморської України [81, с. 60]. Розділ “Українці і їх права” проголошував утворення української етнічної держави. Проект встановлював рівноправність громадян України незалежно від статі, передбачав широкі політичні та культурні права громадян України, але обмежував соціально-економічні права “чужинців”. Офіційною мовою визнавалася українська мова та гарантувалося вільне використання мов національних меншин [81, с. 61-62].

У розділі “Влада” зазначалося, що влада в Україні належить “народові українському”. За конституційним проектом УНП організація державної влади будується на принципах поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Вищими органами влади є двопалатний парламент – Сенат і Рада представників та Президент. Законодавча влада належить парламентові. Сенат і Рада представників формувалися шляхом загальних, рівних, прямих виборів, при таємному голосуванні. Президент мав статус голови держави і голови виконавчої влади. Він призначав і звільняв з посад міністрів. Судова влада належала виключно судам. Судді місцевих мирових судів мали обиратися органами місцевого самоврядування, а судді вищих судів – призначалися Президентом. За формою правління Україна мала бути президентською республікою. Розділ “Самоправи” врегульовував організацію місцевого самоврядування. Проектом передбачалося запровадження дворівневої системи – самоврядування земель і громад. Земельні та громадські ради мали розпорядчі повноваження, їхні управи – виконавчі. Розділ “Загальні установи” столицею України проголошував місто Київ, а державними кольорами – блакитний і жовтий кольори [81, с. 62-66].

Націократична концепція української конституційної думки виникла як реакція на політику національного гноблення і шовінізму російського самодержавства. Але вона не знайшла підтримки в українського народу. Жодна із політичних сил, які перебували при владі, не намагалася її реалізувати під час національної революції 1917-1921 рр.

Видатним українським політичним мислителем і політичним діячем консервативного напрямку був В'ячеслав Липинський (1882-



1931 рр.). Українська держава, на його думку, повинна бути незалежною. У “Нарисі програми Української демократичної хліборобської партії” 1917 р. В. Липинський пропонував, щоб Українські Установчі Збори проголосили утворення Української Демократичної Республіки. Законодавча влада повинна належати Українському Соймові, виконавча – Генеральному Секретаріату (уряду), головою держави має бути Президент [18, с. 338].

Але після прорахунків, допущених у процесі українського державотворення Центральною Радою, В. Липинський став активним прихильником запровадження в Україні монархічної форми правління – “трудої монархії”. Український монарх – гетьман повинен уособлювати державу і виступати своєрідним “національним прапором”. Інститут гетьманства повинен спиратися на традиції, які були започатковані Б. Хмельницьким. Конституційна концепція В. Липинського базувалася на таких юридичних та економічних засадах: 1) гарантія недоторканності особи; 2) забезпечення права приватної власності на землю; 3) проведення аграрної реформи; 4) гарантія об’єднання в українській державі всіх українських земель, а в зовнішній політиці – політичного союзу з Росією і Білорусією [18, с. 339].

Важливою передумовою на шляху до здійснення цієї програми, на думку вченого, мала стати поява української еліти, тобто “організація сильної і авторитетної групи, навколо якої могла б об’єднатися і політично організуватися українська нація” [30, с. 767]. Політична еліта, на погляд В. Липинського, може бути демократичною, класократичною і охлократичною. Залежно від того, яка еліта приходить до влади, такою стає і державна влада. Ключовою ідеєю своєї політичної програми В. Липинський вважав територіальний патріотизм української нації та український консерватизм, які здатні перебороти внутрішні “органічні слабкості українства”. При цьому він засуджував націоналізм, в основі якого лежить почуття спільності з людьми однієї віри і одного стану і ненависть до людей чужої віри і чужого стану. Як стверджував В. Липинський, відсутність територіального патріотизму завжди відігравала деструктивну роль у творенні української державності.

У праці “Листи до братів-хліборобів” В. Липинський дає власне визначення української нації. На його переконання, нації не вічні і їхня доля залежить від національної аристократії. Життя нації прямує або конструктивним шляхом, або шляхом дегенерації. І цей шлях залежить від того, хто саме приходить до керівництва нацією – організатори чи руйнівники. В. Липинський зазначав, що одним із головних

політичних завдань української еліти має бути захист українського громадянства як необхідна умова перетворення нації недержавної у державну. В. Липинський вважав формування нації явищем, що походить від державності. Він відстоював думку, що лише завдяки власній державі та безпосередньо в державі формується нація. “Ніхто нам не збудує держави, коли ми самі її собі не збудуємо, і ніхто з нас не зробить нації, коли ми самі нацією не хочемо бути” [30, с. 731].

Отже, монархічні погляди в поєднанні із засадами християнства, етики і консерватизму становили зміст конституційної концепції В’ячеслава Липинського, концепції, яка покладена в основу консервативного напрямку в українській конституційній думці.

#### **§ 4. Вплив земського ліберально-демократичного руху на формування вітчизняного конституціоналізму у другій половині XIX – початку XX ст.**

Земська реформа 1864 р. передбачала запровадження у Російській імперії місцевого самоврядування. У 1865 р. органи земського самоврядування розпочали діяльність у Харківській, Полтавській, Катеринославській, Чернігівській, Херсонській і Таврійській губерніях. Боячись відновлення польського національно-визвольного руху на території Правобережної України, царський уряд лише у 1911 р. наважився на формування земства у Київській, Волинській та Подільській губерніях. Незважаючи на антидемократичний характер земського законодавства, діяльність виборних, колегіальних, строкових земських органів сприяла поширенню ідей конституціоналізму і парламентаризму. Як стверджував М. Драгоманов, земства підтримували прийняття конституції в Росії, а отже могли прискорити утвердження конституційного правління [18, с. 295].

Після заснування земств у 1865 р. набув розвитку земський ліберально-демократичний рух, учасники якого намагалися втілити у життя конституційні ідеї. Формування земського ліберально-демократичного руху стало наслідком протиріч між самодержавним ладом, як пережитком феодального ладу, і земським самоврядуванням – інститутом буржуазного суспільства. Відсутність конституційних прав і свобод породжувала опозиційність земств до царського уряду.

Однією із форм легальної конституційної діяльності земств стали офіційні звернення до уряду. Протягом 1878-1879 рр. 24 губернські й

50 повітових земств звернулися до уряду із клопотаннями політичного змісту. Частина земств пропонувала уряду залучати земських гласних до участі у законотворчій діяльності. У серпні 1878 р. губернські земства, зокрема, Полтавське, Харківське і Чернігівське порушили перед урядом питання щодо необхідності проведення конституційних реформ. Харківське земство у листі до царя просило “дати українському народові те, що він дав Болгарії”, тобто конституцію. Політичні погляди земців Полтавської губернії характеризують такі слова сучасника тих подій: “Усі бажають конституції” [37, с.11].

Конституційні вимоги земств передбачали створення центральної земської установи – Всеросійського земства. У 1881 р. губернські земства звернулися до уряду з черговим клопотанням конституційного характеру про створення представницької установи з дорадчим голосом при імператорові. Але царський уряд залишав без уваги звернення земств, а МВС заборонило предводителям дворянства зачитувати конституційні вимоги під час проведення земських зборів. Для радикально налаштованих земців це стало підставою оцінювати земство і самодержавство як несумісні інститути.

На початку 70-х років XIX ст., за умов піднесення революційного руху, поряд з легальною діяльністю земства розпочали використовувати нелегальні та напівлегальні методи. У Харкові 1872 р. земці створили “Земську спілку”, яка вимагала від уряду свободи слова, друку, особистих гарантій та скликання Установчих зборів. Гласний Чернігівського земства І. І. Петрункевич пропонував створити спілку південних земств, яка б об’єднала опозиційні царському урядові політичні сили і домагалася прийняття конституції Росії [6, с. 142]. 1879 р. у праці “Найближчі задачі земства” він сформулював політичну програму земської опозиції. Основна ідея документу зводилася до необхідності проведення політичних реформ: прийняття конституції та встановлення конституційної монархії в Росії. Автор вважав, що справжнім виразником інтересів народу може бути сформований ним парламент – “Загальна рада представників народу”. Політичний розвиток Росії, на думку І. І. Петрункевича, повинен відбуватися еволюційним шляхом [27, с. 45].

З метою обміну досвідом та консолідації конституційних вимог ліберальні земці практикували проведення земських з’їздів. Законодавство забороняло скликання з’їздів, але уряд не ініціював притягнення до юридичної відповідальності учасників, що свідчить про напівлегальний характер земських з’їздів. Перша спроба проведення з’їзду за участі представників від п’яти губернських земств відбулася

у Харкові 1872 р. Уперше загальноросійський з'їзд відбувся 1879 р. у Москві. Згодом відбулися з'їзди у 1893, 1894, 1902, 1904, 1905 рр. Незважаючи на те, що земці-конституціоналісти були в меншості на таких з'їздах, вони активно пропагували ідею “правового ладу”, “держави права”, що перекликалося із теорією правової держави [37, с.11].

Частина земців, опозиційно налаштованих по відношенню до уряду, порушували питання проведення конституційних реформ. Це свідчить про формування радикального крила земського ліберально-демократичного руху, котре остаточно склалося у 80-х роках ХІХ ст. [27, с. 46]. Слід вважати, що “земці-конституціоналісти усвідомлювали необхідність буржуазних політичних перетворень силою “освічених класів”, “живих земських сил”, вимагали буржуазних прав і свобод, в першу чергу, рівності всіх громадян перед законом, відстоювали буржуазний парламентаризм і конституційну монархію, законність в управлінні. Але учасники земського ліберально-демократичного руху не порушували питання про ліквідацію монархії та встановлення республіканської форми правління в Росії.

У 70-ті роки ХІХ ст. розпочався процес національної самоідентифікації земських гласних – етнічних українців. Земський ліберально-демократичний рух на території Лівобережних губерній України став формуватися у політичну течію, котра мала національний характер. Так, 1878 р. у Харкові під час святкування 100-річчя з дня народження Г. Ф. Квітки-Основ'яненка земські ліберали Полтавського, Харківського і Чернігівського земств зблизилися з українськими громадивцями [37, с.12].

Наприкінці ХІХ ст., за умов соціально-економічної і політичної кризи Російської імперії, розпочалося нове піднесення радикального крила земського ліберально-демократичного руху. 1898 р. у Полтаві нелегально почало діяти громадсько-політичне об'єднання “Українська громада”, до складу якого входили земці В. Андрієвський, П. Понятенко, А. Кучерявенко, О. Русов. Прикладом діяльності земських лібералів була робота напівлегального гуртка “Бесіда”, участь у якому брали гласні Полтавського земства В. В. Баратинський і О. Ф. Русов. У 1901-1902 рр. царський уряд провів низку заходів, спрямованих на придушення демократичних поглядів серед земців. Незважаючи на переслідування, у 1903 р. ліберальні політики і земці створили громадсько-політичну організацію “Союз визволення”, яка мала за мету демократизацію політичного режиму в Росії, встановлення конституційної монархії, надання автономії Фінляндії і Польщі. Під час органі-

заційного засідання в Харкові спілка ухвалила рішення про створення 20 регіональних відділень “Союзу визволення” [37, с.12].

На початку ХХ ст. земські ліберали брали активну участь у діяльності буржуазно-демократичних політичних партій. Формування російських та українських політичних партій призвело до розколу радикального крила земського ліберально-демократичного руху за національною ознакою. Частина земських діячів увійшла до складу загальноросійських партій октябристів і конституційних демократів. Відомим діячем партії октябристів був голова Полтавської губернської управи Федір Лизогуб. Активними членами Української демократично-радикальної партії та Революційної української партії стали відповідно Павло Чижевський і Микола Русов. До складу Української народної партії входили відомі земські ліберали брати Володимир і Сергій Шемени [37, с.13].

Земські ліберали не розділяли поглядів більшовицької та інших ліво-радикальних партій. Зі свого боку більшовики негативно оцінювали діяльність земців-конституціоналістів. Зокрема, В. Ленін, називаючи земство “клаптиком конституції”, зазначав, що “це саме такий клаптик, за допомогою якого російську громадськість віднадували від конституції”. Водночас, лідер більшовицької партії Росії суперечив собі, вважаючи земство “зародком конституціоналізму” [37, с.14].

Особливого розмаху діяльність радикального крила земського ліберально-демократичного руху набула на початку буржуазно-демократичної революції 1905-1907 рр. Під час проведення надзвичайних засідань у березні 1905 р. 13 губернських земств офіційно заявили царському уряду про свій протест у зв'язку із розстрілом мирної демонстрації у Петербурзі. Полтавське повітове земство організувало проведення з'їзду селян та поміщиків для розгляду земельного питання. З'їзд ухвалив постанову, згідно якої за рішенням Державної думи казенні, кабінетні, удільні й монастирські землі повинні перейти у власність селян без викупу. Окрім цього, з'їзд ухвалив постанову щодо усунення урядом перешкод для реалізації положень маніфесту від 17 жовтня 1905 р., звільнення від покарання політичних в'язнів та ліквідацію інституту земських начальників. Але найважливішою стала заява учасників з'їзду, що “Україна, як особлива частка держави ... мусить бути самостійною у своїх місцевих справах, автономною часткою цілої держави”. Раніше, у квітні 1905 р., з ініціативи делегатів від українських губерній Всеросійський земський з'їзд, що проходив у Москві, проголосив право України на автономію. Цю ідею підтримувала значна частина гласних-конституціоналістів Полтавського земст-

ва: Л. Падалка, Г. Ротмістров, В. Шемет, П. Чижевський та інші [37, с.13].

Демократизацію державного ладу Росії земські ліберали пов'язували з діяльністю Державної думи. Під час з'їзду, який відбувся у Москві у вересні 1905 р., земці-конституціоналісти ухвалили рішення про необхідність брати участь у виборах до Державної думи. Учасники земського ліберально-демократичного руху увійшли до парламентської фракції – Групи автономістів-федералістів, яка налічувала 120 представників національних меншин Росії. Метою своєї діяльності фракція проголосила захист національних інтересів, проведення децентралізації влади Росії на принципах широкої автономії для національних меншин, встановлення юридичної рівноправності народів Росії, забезпечення вільного розвитку мови та культури національних меншин. Водночас, автономісти-федералісти наголошували, що їх діяльність не є сепаратистською, адже вони виступають за збереження територіальної цілісності Росії. 18 травня 1906 р. група автономістів-федералістів розглянула земельне питання. У своєму виступі П. І. Чижевський пропонував, щоб земля перейшла у державну власність, а право розпоряджатися нею належало “місцевим сеймам автономій” [37, с.13].

Після розпуску Державної думи 9 липня 1906 р. у Виборзі 180 осіб бувших депутатів провели несанкціоноване засідання, під час якого розробили низку законопроектів: про скасування смертної кари, про громадянську рівноправність, про недоторканність особи, про земельну і судову реформи та інші. Учасники засідання звернулися до народу із політичною відозвою про необхідність встановлення демократичного ладу і конституційної монархії в Росії революційним шляхом. На цей заклик уряд відповів репресіями, внаслідок чого радикальне крило земського ліберально-демократичного руху припинило свою діяльність [37, с.14].

Частина ліберальних земців-конституціоналістів, яка стояла на поміркованих позиціях, порушувала питання демократизації земського самоврядування без зміни основ самодержавного ладу. Вона оформилася в помірковане крило земського ліберально-демократичного руху. Основними напрямками їх діяльності стало домагання від уряду зміни системи земських органів, реформа виборчої системи, розширення повноважень земських органів, обмеження контрольних повноважень місцевої адміністрації за діяльністю земських установ.

Земський ліберально-демократичний рух мав помітний вплив на процеси формування вітчизняного конституціоналізму наприкінці

XIX – початку XX ст. Земське самоврядування напрацювало значний практичний досвід легальної опозиційної діяльності, що є важливим елементом конституціоналізму. В межах етнічної території України земський конституціоналізм поєднував дві складові: загальноросійську і національну. Залежно від політичної ситуації у країні загальноросійський земський конституціоналізм мав ознаки легальної, напівлегальної та нелегальної діяльності, які представлені відповідно ліберальним і радикальним крилом земського ліберально-демократичного руху. У загальноросійському контексті земські радикали відстоювали ідею встановлення конституційного ладу у Російській імперії, що передбачало конституційне закріплення демократичних прав і свобод, рівноправність, парламентаризм, встановлення конституційної монархії, децентралізацію влади та політичний плюралізм. Представники ліберального крила обмежувалися необхідністю вирішення проблеми децентралізації влади та демократизації земського самоврядування. Національна складова земського конституціоналізму носила нелегальний характер і полягала у тому, що частина земських лібералів стояла на позиціях необхідності відновлення української державності у формі автономії в складі демократичної Росії. Представники обох напрямків земського конституціоналізму ставили за мету шляхом реформ реалізувати власні конституційні ідеї.

Отже, під впливом буржуазно-демократичної революції в Російській імперії 1905-1907 рр. сформувалося кілька концептуальних напрямків української конституційно-правової думки: ліберально-демократична, соціал-демократична, консервативна і націократична конституційні концепції.

### **Питання для самоконтролю**

1. Які фактори вплинули на конституційні погляди декабристів?
2. Які найважливіші положення містили конституційні проекти П. Пестеля і М. Муравйова?
3. Які конституційні ідеї передбачали програмні документи Кирило-Мефодіївського товариства?
4. Яким мав бути статус та державний устрій України за конституційним проектом Г. Андрузького 1850 р.?
5. У чому полягала суть слов'янської та української конституційних ідей М. Драгоманова?
6. У чому полягає значення жовтневого маніфесту 1905 р. для розвитку українського конституціоналізму на початку XX ст.?

7. Встановіть форму правління Російської імперії за “Зводом основних державних законів” 1906 р.

8. Як діяльність Державної Думи Російської імперії сприяла розвитку конституціоналізму?

9. Авторство яких конституційних ідей належить М. Грушевському?

10. Назвіть конституційні ідеї В. Липинського щодо форми правління України та ролі і значення національної еліти у процесі державотворення.

11. Які конституційні ідеї належать представникам земського ліберально-демократичного руху в Україні?

12. Які основні напрямки української конституційної думки сформувалися на початку ХХ ст.?

## Розділ 4

### **Становлення вітчизняного конституціоналізму на західноукраїнських землях у другій половині ХІХ – початку ХХ ст.**

#### **§ 1. Буржуазно-демократична революція в Австрії 1848 р. та її вплив на становлення конституціоналізму в західних регіонах України. Крайова конституція для Галичини 1850 р.**

У середині ХІХ ст. Австрійська імперія, до складу якої входили західноукраїнські землі Галичини, Буковини і Закарпаття, залишалася абсолютною монархією з феодальним суспільним ладом. Абсолютизм і феодальні відносини гальмували політичний та соціально-економічний розвиток “клаптикової імперії” і народів, які проживали на її території. У Австрії панував тоталітарний режим, організований канцлером К. Міттерніхом, основним завданням якого було не допустити проникнення демократичних ідей з інших країн. Українці мали обмежений доступ до органів влади, зазнавали релігійних та культурних утисків, частина сільського населення перебувала у феодальній залежності. Складне соціально-економічне становище українського народу посилювалося політикою деукраїнізації. Так, у першій поло-



вині XIX ст. було введено у дію п'ять законів про запровадження на Закарпатті угорської мови і заборону користуватися українською мовою [4, с. 107].

Навесні 1848 р. в багатонаціональній Австрійській імперії, як і в інших країнах Західної Європи, розпочалася буржуазна революція, що сприяло розвитку австрійського конституціоналізму. На боротьбу за своє соціальне і національне визволення піднялися угорці та слов'янські народи (чехи, словаки, поляки, українці, серби, хорвати, словенці), які склали основну масу населення імперії Габсбургів. 1848 р. в Австрійській імперії проживало 36 млн жителів, із них лише 20 % – австрійські німці [4, с. 106].

13 березня 1848 р. у Відні народ вимагав від імператора Фердинанда I проведення демократичних реформ і відставки К. Міттерніха. Уряд намагався за допомогою армії вгамувати протестувальників, але це лише посилювало народні виступи. Імператор змушений був піти на поступки: відправив у відставку К. Міттерніха, скасував цензуру, дозволив створити національну гвардію, проголосив скликання конституційних зборів для розробки проекту конституції.

11 квітня 1848 р. імператор затвердив Конституцію Угорщини, яку розробив і ухвалив угорський Сейм. Органом законодавчої влади Конституція проголошувала Сейм, який складався із двох палат – палати панів і палати послів. Проте вибори до Сейму були нерівними, непрямими, проводилися за куріальною системою.

Під тиском зростаючого революційного руху в країні 25 квітня 1848 р. австрійський уряд видав даровану (октройовану) імператором першу Австрійську Конституцію. Вона отримала назву за прізвищем автора, міністра внутрішніх справ Франца фон Піллерсдорфа. Конституція проголошувала конституційну монархію та деякі буржуазно-демократичні права і свободи громадян, встановлювала гласність суду, відповідальність міністрів перед парламентом, надавала парламенту виключне право видавати і скасовувати закони. Однак за рішенням імператора 16 травня того ж року вона втратила чинність [4, с. 108].

Особливість революційних подій 1848 р. у Галичині полягала в тому, що національно-визвольну боротьбу проти монархії Габсбургів очолювала польська шляхта і буржуазія, які прагнули зберегти національний гніт українського народу.

Польські ліберали склали петицію до австрійського імператора, у якій висувалися вимоги щодо знищення цензури, звільнення політичних в'язнів, організації національної гвардії, скасування селянсь-

ких повинностей, запровадження польської мови в діловодстві і школах, призначення на всі посади місцевих мешканців – поляків, реорганізації станового сейму, рівності всіх перед законом. При цьому у петиції ігнорувалися справедливі національні вимоги українського народу. Іван Франко у праці “Панщина та її скасування 1848 р. в Галичині” зазначав, що події у столиці Австрійської імперії 13 березня 1848 р. спонукали поляків до активної діяльності з метою створення Польської держави на території Галичини.

2 травня 1848 р. у Львові представниками галицької інтелігенції і греко-католицького духівництва була заснована Головна Руська Рада на чолі з єпископом Г. Яхимовичем. Вона звернулася до австрійського уряду, а згодом – до рейхстагу з проханням про поділ Галичини на українську і польську частини та про створення окремого коронного краю з українським крайовим сеймом, українськими державними установами, національними судами і школами [4, с. 112].

Програму Головної Руської Ради підтримали закарпатці, які прагнули вийти зі складу Угорщини та об'єднатися із Східною Галичиною у складі Австрійської імперії. Представники ж Буковини вимагали відокремлення від Галичини і виділення її в окремий край зі своїм сеймом. Ця вимога була задоволена австрійським урядом у 1849 р., що ще більше посилювало розподіл західноукраїнських земель.

4 березня 1849 р. австрійський імператор Франц-Йосиф дарував імперії нову антидемократичну конституцію, яка отримала назву “олмолуцької”. Вона була пристосована до змін, що настали у 1848 р. у стосунках Австрії та Угорщини. Олмолуцька конституція закріплювала австрійську монархію разом із Угорщиною як єдине “австрійське цісарство”. Конституція обмежувала права і свободи громадян, звужувала повноваження парламенту та створювала централізовану державу, у якій вся повнота виконавчої влади була зосереджена в руках імператора і його міністрів. Законодавча влада належала імператору разом з рейхстагом, який складався з двох палат. До верхньої палати (Oberhaus) входили обрані на п'ятирічний термін делегати від крайових сеймів, а нижня палата (Unterhaus) обиралася шляхом прямих виборів платниками податків у сумі не менше 5 гультенів на рік, за нормою – один депутат від 100 тисяч населення. Прийнятий обома палатами законопроект вимагав обов'язкової санкції імператора, що є ознакою квазіконституційної монархії [4, с. 115].

Для управління окремими коронними краями імператор призначав наділених широкими повноваженнями намісників (Staathalter). Крім того, при імператорі створювалася на правах дорадчого органу

Державна рада, яка стала єдиним реалізованим на практиці інститутом открийованої конституції.

У статті 77 олмолуцької Конституції 1849 р. було проголошено, що всі австрійські коронні краї одержать свої крайові конституції. Для Галичини крайова конституція була видана патентом імператора від 29 вересня 1850 р. Того ж самого дня була надана крайова конституція і для Буковини.

Крайова конституція для Галичини налічувала 82 статті і складалася з розділів: “Про край” (ст. 1-6); “Про крайове представництво взагалі” (ст. 7-9); “Склад крайового представництва” (ст. 10-55); “Компетенція крайового представництва” (ст. 56-81); “Кінцеві постанови” (ст. 82).

Порушуючи етнічну єдність Галичини, крайова конституція ділила її територію за національною ознакою на три округи: Краківський, Львівський і Станіславський, тобто польський, змішаний польсько-український і український. Начальником крайової адміністрації проголошувався намісник, якому підпорядковувалися призначені сеймовими куріями президенти округів.

Поділ Галичини на три округи став невдалою спробою вирішення національних суперечностей краю, де поляки становили 45,9 % населення, українці – 45,4 %, євреї – 7,1 %, інші народи – 1,6 %. Однак, це був крок австрійської влади назустріч українським політичним діячам – представникам Головної Руської Ради, які вимагали поділу Галичини за національною ознакою на польську та українську частини [15, с. 73]. Але польські правлячі кола заперечували український характер Східної Галичини і виступали проти будь-яких культурних і політичних домагань галицьких українців.

Крайове представництво за конституцією Галичини повинно було складатися з трьох сеймових курій: Львівська – 50 депутатів, Краківська – 58 депутатів, Станіславська – 42 депутати. Депутати обиралися прямими виборами з урахуванням майнового цензу терміном на шість років. Пасивне виборче право надавалося із 30-річного віку [15, с. 73]. Сеймові курії скликалися імператором щорічно у листопаді, сесія тривала чотири тижні. Імператорові належало право розпуску курій. Кожна сеймова курія більшістю голосів обирала голову (президента) і його заступника терміном на три роки. Компетенція курій зводилася головним чином до питань господарського характеру. Постанови сеймових курій санкціонував імператор, внаслідок чого вони отримували статус крайового закону в справах, які передбачені крайовою конституцією [36, с. 423].

Спільним законодавчим органом трьох округів Галичини був Центральний виділ у складі 33 членів (15 членів Крайового виділу і по шість депутатів від кожної курії). Компетенція Центрального виділу зводилася до розгляду питань, які згідно конституції вважалися спільними для всього краю. Президент Центрального комітету обирався на зборах комітету абсолютною більшістю голосів строком на три роки. Рішення комітету приймалися абсолютною більшістю голосів, за умови присутності щонайменше 2/3 його членів. Центральний комітет не був постійно діючим органом. Його скликав і розпускав імператор. Патентом на скликання Центрального комітету визначалися терміни проведення сесії та проекти постанов, що підлягали обговоренню [85, с. 339].

Виконавчим органом трьох курій був спільний Крайовий виділ (комітет) у складі 15 членів, обраних порівну куріями, які зі свого складу обирали голову. Члени комітету зобов'язані були проживати у Львові. Намісник краю, а також президенти округів і призначені ними комісари контролювали діяльність сеймових курій і Центрального виділу [36, с. 424].

З метою введення у дію крайової конституції для Галичини міністр внутрішніх справ Австрії О. Бах 8 жовтня 1850 р. видав розпорядження про поділ трьох округів Галичини на повіти: Львівський округ поділено на 19, Краківський – на 26, Станіславський – на 18 повітів.

Одночасно з крайовою конституцією для Галичини було опубліковано крайову виборчу ординацію, яка детально регулювала порядок утворення виборчих округів, складання списків виборців, порядок голосування і підрахунок голосів, видання посвідчення про обрання та перевірку повноважень депутатів. Основна роль у організації та проведенні виборів належала австрійському намісникові.

Видана в березні 1849 р. загальнодержавна Австрійська Конституція і крайова конституція для Галичини 1850 р. не були введені в дію, патентом від 31 грудня 1851 р. вони були скасовані. Австрія знову перетворилася в абсолютну монархію, у якій представники національних меншин не могли претендувати на власну автономію.

Після поразки Австрії у війні з Францією і П'ємонтом 1859 р., внаслідок чого було втрачено території у північній Італії, імператор видав маніфест, яким проголосив про повернення до конституційного правління. Патентом від 5 березня 1860 р. у Відні була скликана загальнодержавна Посилена державна рада для підготовки реформ. Результатом роботи ради стало видання маніфесту від 20 жовтня 1860 р.

“До моїх народів”, у якому імператор обіцяв видати закон про запровадження нового державного устрою імперії. А 30 жовтня 1860 р. санкціоновано “Жовтневий диплом”, який засвідчив згоду монарха на перехід від централізованої імперії до федерації. Імператорський диплом проголошував перехід “до такого правопорядку”, який відповідає усвідомленню історичної особливості кожної із земель при збереженні їх “нерозчленованого союзу”. Основу нового парламентаризму мали скласти сейми земель, що входили до складу габсбургської монархії.

Але, спираючись на “Жовтневий диплом” 1860 р., федеративний устрій у Австрійській імперії запроваджений не був. Проти федералістського характеру диплому активно виступали австро-німецька буржуазія і поміщики. “Лютневий патент” 1861 р. суттєво обмежив федералістський принцип державного устрою. Для угорських земель був створений особливий австрійський парламент – рейхсрат, якому передано повноваження колишніх сеймів земель. “Лютневий патент” не заперечував можливості укладення угоди з Угорщиною і визнавав її особливе становище у складі імперії Габсбургів. Патент увів поняття “широкого” і “вузького” рейхсрату: у першому брали участь представники усіх королівств і земель імперії, у другому – представники королівств і земель, які не входили до складу Угорщини.

Поразка у війні з Прусією 1866 р. стала причиною політичної кризи у Австрійській імперії. Невдала зовнішня і внутрішня політика австрійського уряду призвела до наростання невдоволення в Угорщині, Чехії, інших частинах імперії та посилення національно-визвольного руху. Знову набули актуальності ідеї перетворення Австрії у федеративну державу і, зокрема, поділу Австрії на 15 національно-автономних областей, у тому числі і української області на території Східної Галичини. Але імператором та урядом Австрії ідею федералізму було відхилено, а за основу державно-політичного устрою було взято ідею дуалізму. Її суть полягала у наданні автономного статусу Угорщині з тим, щоб спільно з нею панувати над іншими націями і тримати їх у покорі.

Результатом угоди 1867 р. між австрійським урядом і угорськими магнатами стало перетворення Австрійської імперії у дуалістичну конституційну Австро-Угорську монархію. Вона поділялася на дві частини: Угорщину із Закарпаттям, Трансільванією і Хорвато-Славонією, що об’єднувалися під назвою Транслейтанії, і Австрію з Буковиною, Галичиною, Герцем, Далмацією, Істрією, Крайною, Моравією,

Сілезією, Трієстом і Чехією. Австрійська частина імперії отримала назву Ціслейтанії.

Назва нової дуалістичної держави не відображала її національного складу. Панівні нації – австрійські німці та угорці перебували у меншості в своїх країнах. Австрійці у Ціслейтанії становили 35 %, а угорці у Транслейтанії – 45 % від усього населення. Незважаючи на те, що із 50 млн мешканців монархії близько 30 млн становили слов'яни, угода не передбачала надання автономії жодному із слов'янських народів.

Для обговорення загальнодержавних справ австрійський імператор створив окрему представницьку установу – Делегації з 60 представниками від австрійського і 60 від угорського парламентів (по 20 від верхніх і 40 від нижніх палат). Окремі коронні краї мали визначену кількість представників у Делегаціях (Чехія – 10, Галичина – 7, Буковина – 1). Населення Галичини із семи делегатів обирало шість поляків і лише одного українця. Делегації засідали окремо і скликалися щорічно імператором по черзі у Відні і Будапешті. Якщо Делегації не приходили до згоди, кожна з них мала право запропонувати скликання спільного засідання, на якому спірні питання без обговорення ставилися на голосування і вирішувалися простою більшістю голосів [4, с. 179].

Для розробки конституційних законів Державна Рада обрала конституційну комісію, яка розглянула два законопроекти, підготовлені урядом і розробила п'ять власних законопроектів, а саме: 1) про загальні права громадян; 2) про Трибунал держави; 3) про суддівську владу; 4) про управлінську та виконавчу владу; 5) про термін вступу у дію цих законів.

Зазначені закони були ухвалені Державною Радою 21 грудня 1867 р., підписані імператором і опубліковані в австрійському журналі законів. Вони склали так звану “грудневу конституцію” (Dezemberverfassung), що діяла в Австрії, а також на території Галичини і Буковини до жовтня 1918 р. В Угорщині була відновлена чинність угорської квітневої конституції 1848 р., яка поширювала свою дію на Закарпаття.

Австрійська конституція 1867 р. складалася з семи законів: шести основних і одного звичайного. Серед них: 1) Основний державний закон “Про спільні справи та способи їх тлумачення”; 2) Основний державний закон “Про представництво”; 3) Основний державний закон “Про загальні права громадян”; 4) Основний державний закон “Про імперський суд”; 5) Основний державний закон “Про судову

владу”; 6) Основний державний закон “Про урядову і виконавчу владу” і 7) Закон про введення у дію зазначених законів [94, с. 389-401].

Конституція Австро-Угорської імперії 1867 р. базувалася на принципах дуалізму, тобто на поділі монархії на дві рівні держави – Австрію та Угорщину. Безперечно, це не відповідало характеру окремих коронних австрійських держав, наприклад, Чехії. Разом з тим, була зроблена поступка на користь децентралізованої системи влади. Незважаючи на те, що Конституція обмежила владу Державної Ради, законодавчі функції в інших справах передавалися крайовим сеймам, структура яких залишилася незмінною, а діяльність продовжувала базуватися на крайових статутах від 26 лютого 1861 р.

Прийнявши конституції 1848, 1849 рр. та конституційні закони 1867 р., Австрійська імперія стала на шлях формування конституціоналізму. Але австрійська модель конституціоналізму другої половини XIX ст. не відповідала демократичним стандартам, які на той час були характерні для англійського, французького та американського конституціоналізму. Створення парламенту зі збереженням законодавчих повноважень у руках імператора свідчить про встановлення квазіконституційної монархії. Австрійські конституції не передбачали запровадження федеративного устрою. Галичина і Буковина не отримали політичної автономії, хоча отримали право на власну крайову конституцію. Це давало можливість західним українцям ідентифікувати себе представниками окремої нації, брати участь у політичному житті з метою захисту національних інтересів, брати участь у виборах депутатів австрійського рейхстагу та галицького і буковинського крайових сеймів та отримати досвід парламентської діяльності. Запровадження австрійського конституціоналізму створювало умови для формування і розвитку українського конституціоналізму у другій половині XIX ст. на території Західної України.

## **§ 2. Конституційно-правові погляди О. Терлецького та І. Франка**

Під впливом буржуазно-демократичної революції в Австрії 1848 р. розпочався процес становлення вітчизняного конституціоналізму на території Західної України, сформувалися конституційно-правові погляди представників соціал-демократичної конституційної концепції Остапа Терлецького та Івана Франка.

Остап Терлецький (1850-1902 рр.) – український історик, правознавець, економіст, філософ, публіцист та політичний діяч. Закінчив філософський факультет Львівського та юридичний факультет Віденського університетів.

Свою політичну і наукову діяльність О. Терлецький розпочав на початку 70-х років XIX ст. у Відні. У цей час важливе місце у житті української громади Відня відігравали І. Франко та М. Драгоманов. О. Терлецький стає членом українського академічного товариства “Січ”, а з середини 1870-х років – фактично його керівником. Разом із М. Драгомановим він брав активну участь у реорганізації товариства “Січ” у національно-просвітницьку організацію. О. Терлецький організував роботу бібліотеки, читання лекцій та проведення політичних дискусій.

Разом із С. Подолинським О. Терлецький відкрив “Друкарню Якова Кована”, яка у 1875-1876 рр. видавала українською мовою соціал-демократичну літературу. Але через демократичний характер друкованої продукції видавництво було закрито австрійською владою.

Зі вступом на юридичний факультет Віденського університету у 1878 р. розпочався новий період громадсько-політичної діяльності О. Терлецького. На цей період припадає публікація праць, у яких відображені його основні конституційні погляди на державу, право і політику. У своїй творчості О. Терлецький розвивав напрям дослідження соціальної і політичної боротьби, що відображено у його працях “Літературні устремління галицьких русинів 1772-1872 років” та “Галицьке руське письменство 1845-1865 рр.”.

О. Терлецький вважається одним із засновників української ідеології національної радикальної демократії. В одному із листів він зазначав, що дух історії українського народу – це дух невпинної боротьби проти утисків, тому краща доля України обов’язково повернеться. У 1890 р. разом із І. Франком він заснував Українську радикальну партію з метою об’єднання українських селян і ремісників для боротьби за свої права, за возз’єднання українських земель.

До основних політико-правових ідей О. Терлецького слід віднести: 1) обґрунтування необхідності формування української політичної партії, орієнтованої на ідеї західноєвропейської соціал-демократії; 2) формування державного ладу на принципах демократичної республіки, безпосередньої демократії та верховенства волі народу; 3) запровадження принципу рівності всіх громадян перед законом та соціальної справедливості [60, с. 179].



Помітний внесок у розвиток конституційної та політико-правової думки України належить філософу й письменникові Івану Франку (1856-1916 рр.). У його художніх та наукових працях знайшли відображення політичні та соціально-економічні процеси у Галичині наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. Конституційні ідеї про державу і право І. Франко розкрив у творах “Формальний і реальний націоналізм”, “Що таке прогрес”, “Наука та її взаємини з працюючими класами”, “Свобода і автономія” та інших.

І. Франко вважав, що з виникненням приватної власності виникає і держава з притаманним їй апаратом управління і примусу. Водночас він виступав проти монополії державної власності, а під соціалізмом розумів “вільну громаду” і свободу кожної людини. І. Франко підтримував ідеї про те, що політичні інститути, політика і право впливають з економічних відносин, які панують у суспільстві. З огляду на це, письменник стверджував, що цивільне право, а деякою мірою і кримінальне право, базуються на існуючому соціальному ґрунті.

І. Франко був категоричним противником необмеженої монархії, називав її царством тиранів і кровопивців – багатіїв, в’язницею народів, машиною, яка душить Україну. Він зауважував, що людина споконвіку прагне єдиної мети – щастя, щоб досягти цього потрібно змінити суспільний лад – монархію. Так само засуджував він державу, де панувала експлуатація людини. Новий устрій суспільства, на думку мислителя, може бути створений шляхом проведення народної революції, під якою він розумів низку культурних, наукових і політичних чинників, що змінюють основи суспільства та скеровують розвиток народу в інший бік.

Філософ мріяв про такі закони, які б відображали справедливість у всіх сферах суспільного життя. Поняття “право” і “закон” він розглядав як генетично пов’язані, але не тотожні інститути; до законів відносив укази уряду Австрії, а також нормативно-правові акти парламенту і Галицького сейму [60, с. 180].

Конституцію Австро-Угорщини 1867 р. та її правову систему І. Франко піддавав критиці у “Тюремних сонетах”, у нарисах тюремного життя (“На дні”, “До світла”), а також у сатиричних творах “Дві конституції”, “Історія однієї конфіскації”. Австрійську конституцію він називав “клаптиком паперу” та закликав до праці і боротьби з метою реалізації конституційних положень щодо проголошених нею прав і свобод українців [4, с. 184].

І. Франко вважав за можливе використати австрійську конституцію для покращення політичної та правової свідомості українців,

що сприяло б розумінню необхідності демократичних змін у суспільстві. Письменник пропонував домагатися від органів державної влади Австрії впровадження прямого й рівного виборчого права, що дало б змогу розширити коло виборців, а потім – заволодіти політичною владою в країні. На його думку, перемога соціалістичної партії під час виборів до парламенту сприятиме радикальним змінам у соціально-економічному житті народу [4, с. 185].

У праці “Свобода і автономія” І. Франко обґрунтовував ідею про запровадження федеративного устрою в Росії. Він стверджував, що територія Російської імперії надто велика, щоб один центральний уряд міг “дбати про безпечність і законність у всіх частинах і країнах” [30, с. 629]. На його думку, питання місцевого управління значно ефективніше могли б вирішувати уряди автономних утворень. Він виступав за надання автономії у складі Росії не лише Україні та іншим національним меншинам, а й росіянам, які проживають у віддалених частинах імперії. При цьому автономні утворення повинні забезпечувати національні права представників інших націй [30, с. 630].

Основним принципом майбутньої федерації народів І. Франко вважав принцип демократичної рівності та добровільності членів союзу. Така федерація повинна будуватися шляхом створення федерації соборної України, федерації народів Росії, об’єднання слов’ян у єдиній федеративній державі та запровадження всесвітньої федерації [60, с. 180].

Таким чином, О. Терлецький та І. Франко послідовно розвивали конституційні ідеї кирило-мефодіївців та М. Драгоманова про українську національну державу, децентралізацію через громадське самоврядування, права і свободи людини, соціальну справедливість.

### **Питання для самоконтролю**

1. Чому внаслідок буржуазно-демократичної революції 1848-1849 рр. в Австрійській імперії відбувся процес зародження конституціоналізму?

2. Які основні положення передбачала Австрійська Конституція 1849 р.?

3. Державно-правовий статус Галичини та органи влади за Крайовою конституцією для Галичини 1850 р.

4. Які державно-правові зміни передбачали конституційні реформи Австрійської імперії 1860-1861 рр. і якими були наслідки цих реформ?

5. Яку форму правління встановили конституційні закони Австро-Угорської імперії 1867 р.?

6. Що спільного у конституційних і політико-правових поглядах О. Терлецького та І. Франка?

7. Які конституційні ідеї про права людини та українську державність проголошував І. Франко?

## **Розділ 5**

### **Розвиток вітчизняного конституціоналізму за доби Української революції 1917-1921 рр.**

#### **§ 1. Джерела конституційного права та основні етапи конституційного процесу за часів Української Центральної Ради**

Період національно-визвольних змагань 1917-1921 рр. започаткував новітній етап розвитку вітчизняного конституціоналізму. Лютнева буржуазно-демократична революція 1917 р. у Росії ліквідувала самодержавство та створила умови для проведення демократичних реформ. Тимчасовий уряд Росії, до складу якого увійшли представники буржуазно-демократичних партій, проголосив намір запровадити федеративний устрій та республіканську форму правління. Законодавство Тимчасового уряду передбачало свободу слова, свободу друку, право на створення союзів, проведення зібрань, право робітників на страйк, демократичну систему виборів до органів місцевого самоврядування, скасування станових, національних та релігійних обмежень. Зміну державного ладу Росії юридичним чином мала закріпити конституція, ухвалена Всеросійськими установчими зборами. Це сприяло формуванню умов для реалізації на практиці ідей вітчизняного конституціоналізму.

На початковому етапі державного будівництва України суб'єкти політичного процесу керувалися конституційними ідеями Михайла Грушевського щодо відновлення української державності у формі автономії у складі демократичної Росії, за так званим "планом автономізації" [39, с. 9].

Перший етап конституційного процесу розпочався після ухвалення Українською Центральною Радою (УЦР) 10 червня 1917 р. I Універсалу – політико-правового акту, що проголошував право України на автономію у складі федеративної Росії. 20 червня УЦР створила конституційну комісію для підготовки проекту конституції України у складі восьми осіб. До комісії увійшли члени УЦР, що репрезентували політичні партії та громадські організації: М. Левицький – голова комісії, М. Шраг, Є. Касьяненко, Б. Бабич, С. Єфремов, М. Стасюк, В. Бойко, О. Чайківський. Слід зазначити, що спочатку УЦР не надала належного значення професійній складовій формування конституційної комісії. Жоден із членів комісії не мав юридичної освіти та досвіду роботи у державних установах.

23 червня 1917 р. УЦР ухвалила інструкцію про конституційну комісію, згідно з якою до складу комісії повинно входити 100 осіб – представників від національних груп, політичних партій, громадських організацій, територіальних одиниць. Особливим чином УЦР звертала увагу на національне представництво у складі комісії. Право на представництво, окрім українців, мали національні меншини, частка яких у населенні України складала не менше 1 %. Так, за національною ознакою до складу комісії повинні увійти від українців – 71 особа, від росіян – 11, від євреїв – 8, від німців і поляків – по 2, від білорусів, татар, чехів, молдаван, греків і болгар – по одному представнику. Окрім цього, УЦР зважала на територіальне, партійне та професійне представництво у складі комісії. За партійною приналежністю члени комісії були представниками переважно лівих соціалістичних партій. Варто звернути увагу на ту обставину, що до складу комісії мали увійти лише 12 осіб від Всеукраїнського правничого товариства – фахівців у галузі державного права. Керівним органом комісії стала президія, обрана УЦР у складі 30 осіб. Конституційна комісія могла приймати рішення за умови присутності не менше 55 членів. Свою роботу комісія мала розпочати не пізніше 10 липня 1917 р. [39, с. 10].

Отже, склад конституційної комісії УЦР формувала, керуючись політичними, а не професійними критеріями. Комісія складалася переважно із представників соціалістичних партій та національних організацій. Тому процес розробки проектів конституції гальмувався протиріччями, що виникали між представниками різних політичних партій.

Спираючись на ідеї М. Грушевського, конституційна комісія зробила перший проект тимчасової Конституції України – “Статут вищого управління України”, що складався із 21 пункту [24, с. 25].

29 липня 1917 р. він був затверджений УЦР. Проект закріплював автономний державно-правовий статус України у складі федеративної Росії та тимчасові вищі органи державної влади – Українську Центральну Раду і Генеральний Секретаріат. Згідно з проектом вирішення питання української державності делегувалося Всеросійським та Українським Установчим Зборам. Статут мав ознаки політичної декларації, він не врегулював територію Української автономії, не передбачав джерела фінансування органів державної влади [61, с. 83]. З огляду на форму та зміст “Статуту вищого управління України”, цей документ слід кваліфікувати як тимчасову малу Конституцію України. Проте Тимчасовий уряд Росії відмовився санкціонувати запропонований УЦР конституційний проект.

17 серпня 1917 р. Тимчасовий уряд ухвалив “Тимчасову інструкцію Генеральному Секретаріату Тимчасового Уряду на Україні” – конституційний акт, що закріплював автономію України у межах п’яти губерній: Київської, Волинської, Подільської, Полтавської і Чернігівської. Територія автономії могла бути розширена, якщо на цьому буде наполягати земське самоврядування тих повітів, де переважну частину населення складали етнічні українці [89, с. 213-214]. Найсуттєвішим недоліком Інструкції було те, що вона не надавала законодавчих повноважень УЦР.

Важливе значення для конституційного процесу мало прийняття УЦР 1 серпня 1917 р. регламенту – “Розкладу роботи Малої Ради і її комісій”. Розклад передбачав удосконалення парламентських процедур з питань законотворчої та законодавчої діяльності. Так, законопроекти на розгляд Малої Ради могла вносити лише спеціально створена Малою Радою комісія. Законопроекти розглядалися після доповіді комісії. Розклад врегулював питання проведення парламентських дебатів та порядок проведення голосування по законопроектах [89, с. 208-210].

Восени 1917 р. конституційна комісія продовжила роботу з розробки проекту Конституції України. 30 жовтня 1917 р. під час сьомої сесії УЦР М. Грушевський виступив із доповіддю “Про роботу комісії по виробленню автономного статуту України”. Згідно проекту суверенна влада в Україні належала Українським Всенародним Зборам. Частина влади визнавалася за федеральним парламентом Росії [89, с. 374].

7 листопада 1917 р., внаслідок організованого більшовиками державного перевороту, Тимчасовий уряд було ліквідовано. Це стало підставою для прийняття УЦР III Універсалу. Проект Універсалу під-

готували і узгодили представники фракцій соціал-демократів та соціал-революціонерів. Під час ухвалення III Універсалу результати голосування членів Малої Ради були такими: 42 – “за”, 4 – “утрималися”. Оприлюднення III Універсалу відбулося у Києві за присутності представників бельгійської, італійської, румунської і французької дипломатичних місій [20, с. 283].

III Універсал проголосив автономний статус Української Народної Республіки (УНР) у складі демократичної Росії. Згідно із III Універсалом до складу української автономії мали входити дев'ять етнічних українських губерній. УЦР проголошувалася органом законодавчої влади, а Генеральний Секретаріат – вищим органом виконавчої влади УНР. Універсал містив програму широких демократичних перетворень: проголошував загальновизнані демократичні права людини і громадянина, скасовував смертну кару і приватну власність на землю, проголошував необхідність розвитку місцевого самоврядування, визнавав право на національно-персональну автономію російського, єврейського, польського та інших народів, що проживали в Україні, встановлював восьмигодинний робочий день і робітничий контроль над промисловістю. В Універсалі наголошувалося, що “остаточні форми державного устрою будуть визначені на Українських та Всеросійських Установчих Зборах” [89, с. 398-401]. III Універсал – це конституційно-установчий акт та програмний документ. Він став значним кроком на шляху до прийняття демократичної Конституції України.

Прийняття III Універсалу започаткувало другий етап конституційного процесу в УНР. Після його ухвалення конституційна комісія відновила свою роботу. У процесі розробки проекту Конституції вона керувалася III Універсалом. Від імені комісії М. Грушевський сформулював основні положення проекту Конституції УНР, що були опубліковані 20 листопада 1917 р. у газеті “Народна воля”: 1) демократичний державний устрій УНР та права громадян; 2) характер відносин УНР з Російською федеративною демократичною республікою; 3) законодавча влада Всенародного Зібрання УНР; 4) статус Кабінету Міністрів – вищого органу виконавчої влади УНР; 5) право Генерального Суду УНР на контроль за державною владою; 6) Головою УНР є голова Всенародного Зібрання [81, с. 86].

У листопаді-грудні 1917 р. конституційна комісія активно працювала над розробкою проекту. Відомо, що під час його розробки між членами конституційної комісії розгорнулася дискусія. Незважаючи на встановлення у Росії антидемократичного більшовицького

режиму, М. Грушевський наполягав на необхідності збереження автономного статусу України у складі Росії. Противниками “плану автономізації” виступали самостійники на чолі із авторитетним ученим-правознавцем Сергієм Шелухіним. Серед українських есерів точилася дискусія щодо форми правління Української держави. Частина із них відстоювала ідею запровадження парламентської республіки, інші були прихильниками встановлення радянської республіки. У джерелах відсутня інформація щодо того, чи було внесено проект конституції на попередній розгляд законодавчої комісії, яка була створена Малою Радою, з метою удосконалення законодавчого процесу.

10 грудня 1917 р. Мала Рада після постатейного розгляду у трьох читаннях у поіменному режимі затвердила проект Конституції УНР. Він складався із восьми розділів та 72 статей. Розділ I закріплював територію та автономний державно-правовий статус УНР у складі Федеративної Російської Республіки. Розділ II містив перелік демократичних прав і свобод громадян УНР. Організація влади будувалася на принципах поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Згідно розділів IV-VI вищими органами влади УНР були Всенародне Зібрання – орган законодавчої влади і Кабінет Міністрів – вищий орган виконавчої влади УНР. Формування та порядок діяльності Всенародного Зібрання УНР відповідало принципам парламентаризму. Проект Конституції УНР встановлював парламентську республіку. Він передбачав судові гарантії діяльності місцевого самоврядування та національних організацій [90, с. 5-11]. Проект Конституції УНР 1917 р. відповідав основним принципам європейського конституціоналізму початку XX ст. Його було опубліковано у газеті “Народна воля” у грудні 1917 р. Проект мав бути винесений на розгляд і затвердження Установчих Зборів УНР, скликання яких було заплановане на 22 січня 1918 р. Але цього не сталося, тому що вибори до Установчих Зборів зірвала агресія більшовицької Росії проти УНР.

22 січня 1918 р. УЦР прийняла IV Універсал. До конституційної комісії було внесено три проекти Універсалу: перший – М. Грушевського, другий – В. Винниченка, третій – М. Салтана і М. Шаповала. За основу тексту IV Універсалу конституційна комісія взяла проект М. Грушевського. УЦР провела три читання Універсалу. За результатами поіменного голосування підтримали ухвалення Універсалу 39 членів Малої Ради, “проти” – 4 і “утримались” – 6 [20, с. 290]. Розробка і санкціонування IV Універсалу проводилося із дотриманням парламентських процедур.

IV Універсал проголошував УНР суверенною державою. Він передбачав низку важливих конституційних і програмних положень щодо державного устрою України: 1) укладення миру з більшовицькою Росією; 2) встановлення Українськими Установчими Зборами влади народу; 3) проведення виборів до місцевих рад і міських дум; 4) передачу трудовому народові землі без викупу; 5) запровадження державно-народного контролю над банками. IV Універсал наголошував на необхідності скликання у “найближчі тижні” Установчих Зборів для прийняття Конституції. 11 квітня 1918 р. УЦР ухвалила постанову про скликання Установчих Зборів 12 травня 1918 р. [90, с. 270].

Після прийняття IV Універсалу розпочалася робота над новим проектом Конституції. Конституційну комісію очолив Аркадій Степаненко – заступник голови УЦР, депутат від партії соціалістів-революціонерів. Роботу над проектом ускладнювала соціально-економічна криза та німецько-австрійська військова присутність. У своїй роботі комісія спиралася на демократичні конституції країн Європи і США, III і IV Універсали УЦР, Закони “Про адміністративно-територіальний поділ України”, “Про національно-персональну автономію” та інші законодавчі акти. Основним джерелом нового проекту Конституції УНР став проект Конституції УНР 1917 р. [39, с. 13].

27 квітня 1918 р. А. Степаненко запропонував терміново внести проект Конституції УНР – “Статуту про державний устрій, права і вольності УНР” на розгляд і затвердження УЦР. 29 квітня проект Конституції був винесений на розгляд надзвичайного засідання Малої Ради. Він розглядався на закритому засіданні УЦР. Від комісії щодо проекту Конституції виступив А. Степаненко, після чого розпочалося постатейне читання і обговорення проекту. За результатами першого читання Мала Рада одностайно схвалила проект Конституції УНР. Після цього відбулося друге читання, під час якого всі статті конституції приймалися із незначними редакційними правками. Лише три члени УЦР утрималися голосувати за ст. 1, котра проголошувала державний суверенітет УНР. Після короткого обговорення у третьому читанні Мала Рада прийняла “Статут про державний устрій, права і вольності УНР”. Але Конституція УНР 1918 р. не пройшла промульгацію і не була опублікована. Згідно з IV Універсалом, санкціонувати Конституцію УНР повинні були Українські Установчі Збори, а отже вона не набула чинності. Тому її слід вважати конституційним проектом – результатом розвитку вітчизняної конституційної думки [39, с. 14].



Конституція УНР 1918 р. складалася із 8 розділів і 83 статей. Структура конституції відповідала тим конституційним стандартам, які нині визнані міжнародною юридичною спільнотою. Перший розділ містив загальні настанови: суверенітет держави, народний суверенітет як основне джерело державної влади; неподільність території України; розвиток місцевого самоврядування на рівні земель, волостей і громад; надання національним меншинам України права на впорядкування своїх культурних прав [35, с. 44].

Другий розділ закріплював права і свободи громадян України. Виключалася можливість подвійного громадянства, урівнювалися в правах чоловіки та жінки, усі громадяни, незалежно від національності, освіти, релігії, майнового становища. Конституція проголошувала таємницю листування, свободу слова, друку, мітингів, право на страйк, створення громадських організацій, якщо це не суперечить законодавству. Активним і пасивним виборчим правом користувалися всі громадяни, що досягнули 20-річного віку [35, с. 45].

У третьому-шостому розділах Конституція врегульовувала організацію державної влади. Вона проголошувала принцип розподілу влади, за яким передбачалося створення Всенародних Зборів (законодавча влада), Ради Народних Міністрів (виконавча влада), Генерального Суду УНР; встановлювався порядок їх організації та діяльності. Всенародні Збори будувалися на принципах європейського парламентаризму, формувалися шляхом всезагальних, рівних виборів шляхом таємного голосування за пропорційною системою виборів терміном на три роки [35, с. 46]. Згідно ст. 35 голова Всенародних Зборів мав статус голови держави. Рада міністрів формувалася Всенародними Зборами і перед ними несла відповідальність за свою діяльність [35, с. 49]. Отже, Конституція УНР 1918 р. встановлювала парламентську республіку.

Конституція УНР 1918 р. не передбачала окремого розділу, присвяченого місцевому самоврядуванню. Стаття 5 проголошувала, що УНР “надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючись принципу децентралізації” [35, с. 44]. Діяльність місцевого самоврядування врегульовувала ст. 23 IV розділу “Органи власті Української Республіки”. У ній зазначалося, що “всякого рода справи місцеві порядкують виборні ради і управи громад, волостей і земель”. Право брати участь у виборах наступало з досягненням 20 років. Громадяни УНР отримували рівні виборчі права незалежно від статі, походження, освіти чи майнового цензу [35, с. 44]. Органи місцевого самоврядування у своїй діяльності “не можуть бути

обмежені або стиснені ніякими виконавчими органами Республіки” [35, с. 46]. Конституція УНР встановлювала судові гарантії діяльності місцевого самоврядування. Право скасовувати постанови органів самоврядування, що суперечили Конституції, належало Генеральному суду УНР.

Органами місцевого самоврядування України проголошувалися виборні ради і управи громад, волостей та земель. Конституція не містила переліку повноважень органів місцевого самоврядування окрім того, що їм мала належати вся повнота влади на місцях. Уряд УНР міг лише контролювати і координувати дії місцевого самоврядування, але не повинен втручатися у його діяльність. Як зазначено у ст. 46 Рада Народних Міністрів “порядкує всіма справами, які зістаються за межами діяльності установ місцевої самоуправи” [35, с. 49]. Суперечки між місцевою адміністрацією та самоврядуванням повинні вирішуватися Судом УНР.

Органам місцевого самоврядування, які об’єднували не менше 100 тисяч виборців, належало право законодавчої ініціативи. Проте інститут законодавчої ініціативи місцевого самоврядування не набув розвитку як в Україні, так і у зарубіжних країнах [40, с. 56-57].

Варто докладніше зупинитись на сьомій главі Конституції УНР 1918 р., щодо організації національних союзів, які об’єднували б представників окремих національностей. Органи кожного національного союзу мали право видавати закони, які поширювалися на кожного з їх членів. Усі суперечки щодо компетенції між національним союзом, з одного боку, і державними органами місцевого самоврядування, з іншого, повинні були вирішуватися адміністративними судами. Згідно з Конституцією УНР великоруська, єврейська та польська нації мали право на організацію своїх національних союзів. Що стосується білоруської, грецької, татарської, німецької та інших націй, то їх представники повинні були подавати до Генерального Суду заяву щодо об’єднання, підписану не менше як десятьма тисячами громадян УНР відповідної національності [35, с. 51].

Отже, конституційний процес за доби УЦР складався із трьох етапів. Під час першого етапу у липні 1917 р. конституційна комісія розробила проект тимчасової Конституції України – “Статуту вищого управління України”. З прийняттям III Універсалу розпочався другий етап конституційного процесу. У грудні 1917 р. конституційна комісія розробила другий проект Конституції УНР, який затвердила Мала Рада. Цей проект зберігав за Україною статус автономії у складі Росії. Прийняття IV Універсалу 22 січня 1918 р. започаткувало третій етап

конституційного процесу, який завершився ухваленням Малою Радою 29 квітня 1918 р. “Статуту про державний устрій, права і вольності УНР”. Проекти Конституції України 1917-1918 рр. не набули чинності, але вони свідчать про високий рівень розвитку вітчизняної конституційної думки. Конституційний процес в Україні за доби УЦР носив демократичний характер. Він спирався на принципи європейського конституціоналізму та власний національний конституційний досвід [39, с. 14].

Важливою складовою процесу розвитку вітчизняного конституціоналізму стала розробка і прийняття конституційних законодавчих актів УЦР [14, с. 17]. До найважливіших серед них слід віднести Закон “Про порядок видання законів” 25 листопада 1917 р., Закон “Про вибори до Установчих Зборів УНР” 15 листопада 1917 р., Закон “Про утворення Генерального Суду” 2 грудня 1917 р., Закон “Про випуск державних кредитових білетів УНР” 6 січня 1918 р., Закон “Про національно-персональну автономію національних меншин” 9 січня 1918 р., “Тимчасовий земельний закон” 18 січня 1918 р., Закон “Про громадянство УНР” 2 березня 1918 р., Закон “Про адміністративно-територіальний поділ України” 6 березня 1918 р., Закон “Про державну мову” 24 березня 1918 р. Всього УЦР ухвалила близько 130 законів.

Закон “Про порядок видання законів” закріплював законодавчі повноваження за УЦР. У ньому зазначалося, що “до сформування Федеративної Російської республіки і утворення її конституції виключне і неподільне право видавати закони для УНР належить Центральній Раді”, а “право видавати розпорядження в обсягу урядування на основі законів” – Генеральним секретарям УНР. Водночас не втрачало чинності російське законодавство, що діяло до листопада 1917 р. і не було скасоване УЦР.

Одним із найважливіших законів, з огляду на стратегічні завдання державного будівництва УЦР, був Закон “Про вибори до Установчих зборів УНР”. Він складався із 183 статей, що регламентували порядок організації і проведення виборів. Закон встановлював пропорційну систему виборів, докладно регулював організацію їх проведення. Брати участь у виборах мали право громадяни з 20-річного віку. Виборчих прав позбавлялися засуджені, дезертири, визнані судом банкрути [14, с. 18].

Закон “Про утворення Генерального Суду” визначав структуру Генерального суду у складі трьох департаментів: цивільного, кримінального і адміністративного. Згідно із цим законом, на Генеральний

суд покладалися судові функції, що раніше належали Сенату Росії. Особливістю спеціалізації Генерального суду було надання йому права розглядати справи, пов'язані зі скоєнням злочинів не тільки цивільними, а й військовими особами, тобто спеціальними суб'єктами судочинства. УЦР обирала 15 суддів за поданням Генерального секретаріату. Цим же законом врегульовувалася діяльність прокуратури. Важливим кроком, спрямованим на формування судової системи, стало прийняття Закону “Про заведення апеляційних судів” 17 грудня 1917 р., яким передбачалося функціонування трьох апеляційних судів – Київського, Харківського і Мелітопольського. Порядок обрання суддів Генерального та апеляційних судів регулювався Законом “Про умови і порядок обрання суддів Генерального та апеляційних судів” від 23 грудня 1917 р. [68, с. 381].

Спробою врегулювання міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин був Закон “Про національно-персональну автономію національних меншин” від 9 січня 1918 р. Право на національно-персональну автономію отримували російська, єврейська і польська меншини. Основним чинником у визначенні цих етнічних меншин вважалися історичні та традиційні стосунки, а також тривале перебування під владою Польщі та Росії. Представники національних меншин отримували право на створення власних представницьких органів – Національних Союзів, яким надавалися законодавчі та управлінські повноваження. Але деякі положення закону, зокрема, про “іменні списки” – кадастри представників національних меншин, які повинні публікуватися, викликали неприйняття з боку не українців.

Для врегулювання грошового обігу УЦР ухвалила Закон від 6 січня 1918 р. “Про випуск державних кредитових білетів УНР”, яким було встановлено, що “кредитові білети УНР випускаються Державним Банком УНР в розмірі строго обмеженому дійсними потребами грошового обігу”. Кредитні білети УНР випускались у карбованцях, один карбованець повинен був містити 17,424 долі чистого золота і ділитися на 200 шагів.

Закон “Про громадянство УНР” від 2 березня 1918 р. поєднав кращі зразки світового законодавства з елементами національних традицій. Створення суверенної держави вимагало встановлення в УНР єдиного громадянства. Запроваджувався змішаний принцип набуття громадянства: “принцип крові” та “принцип ґрунту”. Закон передбачав “нульовий варіант” для всіх, хто на законних підставах перебував в Україні на момент його проголошення, при цьому не брала-

ся до уваги національність особи. Для набуття громадянства запроваджувався трирічний ценз осілості в Україні. Особлива увага зверталася на обов'язок громадянина захищати українську державу, виконувати її закони, підтримувати добрий лад, зберігати громадський порядок, свободу, рівність і справедливість. Відсутність вимоги про знання державної мови, значно полегшувало прийом у громадянство для не українців. Але особливою умовою отримання громадянства була необхідність складання українською мовою урочистої присяги на вірність УНР. У Законі за європейськими зразками визначався процес натуралізації іноземних громадян і апатридів.

6 березня 1918 р. УЦР ухвалила Закон “Про адміністративно-територіальний поділ України”, що передбачав “заведення нових органів самоврядування і влади” у зв'язку з ліквідацією губерній та повітів і запровадження поділу УНР на 32 землі [14, с. 18].

Конституціоналізм доби УЦР носив національний характер. Він спирався на соціал-демократичну ліберальну доктрину. Конституціоналізм УЦР отримав часткове юридичне закріплення: його було втілено у низці конституційно-правових актів та програмних документів. Проте через короткий період існування УНР юридичний конституціоналізм не набув фактичного втілення.

## **§ 2. Конституційне право і конституційні проекти Української Держави Павла Скоропадського 1918 р.**

Одночасно із прийняттям Конституції УНР 29 квітня 1918 р. у Києві відбувся з'їзд хліборобів-землевласників, організований Союзом земельних власників з ініціативи поміщиків Лубенського повіту. У з'їзді брали участь 6 тисяч 432 делегати від 8 губерній. З'їзд проголосив бывшего царського генерала і великого землевласника Павла Скоропадського гетьманом України. У ніч з 29 на 30 квітня прибічники гетьмана за підтримки німецьких військ ліквідували установи УЦР, що свідчить про прихід до влади П. Скоропадського шляхом державного перевороту.

29 квітня 1918 р. гетьман одноосібно санкціонував “Закони про тимчасовий державний устрій України”, який складався із розділів: “Про гетьманську владу”, “Про віру”, “Про права і обов'язки українських козаків та громадян”, “Про закони”, “Про Раду Міністрів і про міністрів”, “Про Фінансову Раду”, “Про Генеральний Суд”. Відповід-

но до цього Закону законодавча та виконавча влада зосереджувалася в руках гетьмана: він затверджував закони, був наділений верховною владою щодо управління державою, призначав голову і членів Ради Міністрів, був “Верховним Воєводою Української Армії і Флоту”, мав право помилування засуджених. Закони передбачали створення особливої групи населення, українського козацтва, яке повинно було стати соціальною опорою формування державності. Статті 11-22 містили короткий перелік політичних, економічних та особистих прав українських громадян і, зокрема, козаків [95, с. 63-66].

“Закони про тимчасовий державний устрій України” не містили положення про те, що інститут гетьманства є спадковим, довічним і династичним, а тому форму правління Української Держави П. Скоропадського не можна кваліфікувати як монархію. Закони закріпили встановлення одноосібної диктатури. У “Споминах” П. Скоропадський зазначав, що він “не думав про відновлення на Україні гетьманства, а тільки про дуже коротку диктатуру на час, поки вдасться сформувавши іншу, більш помірковану владу” [77, с. 174].

Зазначений документ мав ознаки конституційного акту, адже врегулював найважливіші питання організації Української гетьманської держави. Силу конституційного закону мав також ухвалений Радою Міністрів і затверджений П. Скоропадським “Тимчасовий Закон про верховне управління державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами ясновельможного пана Гетьмана всієї України”. За відповідних обставин верховне управління державою переходило до трьох її верховних правителів, одного з яких заздалегідь визначав сам гетьман, другого обирав Державний Сенат, а третього – Рада Міністрів.

За доби гетьманату Павла Скоропадського було ухвалено низку інших конституційно-правових актів: “Статут Малої Ради Міністрів” від 18 травня 1918 р., “Тимчасовий закон про порядок оголошення законів Української Держави” 27 травня 1918 р., “Закон про порядок складання законопроектів, внесення їх до Ради Міністрів, розгляд і затвердження у Раді та про форми і порядок оголошення законів” 2 червня 1918 р., “Закон про надання губернським старостам права розпускати волосні земські зібрання та управи” 29 червня 1918 р., які конкретизували статус окремих органів державної влади.

Важливим конституційним актом гетьманського законодавства став Закон “Про громадянство Української Держави”, санкціонований 2 липня 1918 р. Документ трактував українське громадянство як “державно-правову належність людини до Української Держави, що

надає права й обов'язки українського громадянина". Політичні права, зокрема право участі у виборах до публічно-правових установ та право державної і громадської служби, належали тільки громадянам Української Держави. На вибір громадянства відводився один рік. Закон регламентував умови, за яких воно набувалося. Після отримання громадянства, кожна особа складала присягу на вірність Державі. Подвійне громадянство заборонялося. Належність до українського громадянства визначалася "нульовим варіантом", згідно з яким громадянами Української Держави визнавалися "усі російські піддані", що перебували на її території на час прийняття цього закону [32, с. 83].

Форма і зміст конституційно-правових актів Гетьманату, в першу чергу, визначалися нелегітимним способом приходу до влади Павла Скоропадського. Гетьман не ставив за мету підготовку нової конституції, вважаючи це прерогативою майбутнього Сейму, але чимало затверджених ним нормативно-правових актів мали конституційний характер. Значний вплив на конституційну ідеологію українського гетьманату мала нова концепція української нації, впроваджувана П. Скоропадським, яка ґрунтувалася не на етнічній спорідненості, а на політичній лояльності до Української Держави.

У період гетьманату соціалістичні партії України (Українська партія соціалістів-федералістів, Соціал-демократична партія України, партія Українських соціал-революціонерів), які перебували в опозиції до уряду П. Скоропадського, підготували проект Конституції України, що спирався на Конституцію УНР 1918 р. Відповідно до конституційного проекту вища законодавча влада в Україні належала парламенту – Народним Зборам; виконавча влада – Гетьману і Раді Міністрів. Гетьман повинен обиратися Народними Зборами. За надзвичайних умов, за погодженням із Радою Міністрів, Гетьман може ухвалювати тимчасові закони, за погодженням із політичними партіями формує Раду Міністрів. Він представляє державу на міжнародному рівні, є командувачем армії і флоту. Проект конституції за підписами С. Єфремова і О. Шульгіна було подано на розгляд голові німецької військової адміністрації в Україні генералу К. Гренеру. Він визнав, що основні положення проекту конституції можуть бути прийняті, але остаточно домовитися про впровадження запропонованого проекту не вдалося [26, с. 67-68].

У період з травня по жовтень 1918 р. розробкою проекту Конституції України займався гетьманський уряд. Відомі два урядові проекти конституції. За основу першого проекту було взято Конституцію УНР 1918 р. Він отримав назву Конституція Української Дер-

жави, складався із 39 статей. Згідно із проектом Україна проголошувалася суверенною державою з неподільною територією. Публічною владою наділялися громадяни України. Подвійне громадянство заборонялося. Громадянська і політична дієздатність наступала з досягненням 20-річного віку. Усі громадяни проголошувалися рівноправними. Проект конституції передбачав широкі демократичні права і свободи громадян України [26, с. 68-69]. Вищим органом законодавчої влади проголошувався парламент. Вища виконавча влада належала Раді Міністрів. Вищим органом судової влади проголошувався Генеральний Суд. Парламент формувався шляхом всезагальних, рівних виборів шляхом таємного голосування за пропорційною системою виборів терміном на 4 роки. Члени парламенту користувалися правом депутатського імунітету. Голова парламенту мав статус голови держави. Він формував уряд. Рада Міністрів отримувала свої повноваження від парламенту і була йому підзвітна. Проект Конституції Української Держави передбачав встановлення парламентської республіки [26, с. 69].

Другий проект – Основний Закон Української Держави розроблено, спираючись на “Звід основних державних законів” Російської імперії 1906 р. Розділ I проекту встановлював перелік прав і свобод громадян. Особливістю було те, що як і у “Законах про тимчасовий державний устрій України” передбачалося запровадження окремого суспільного стану громадян – козаків. Громадянам надавалися гарантії свободи віросповідання, свободи слова, недоторканності особи і житла. Жодна особа не могла бути покарана інакше, як на підставі закону і тільки за рішенням суду. Стаття 18 проголошувала право всіх народностей України “на вільне культурне самовизначення” [26, с. 72].

Проект зазначеного Основного Закону передбачав встановлення спадкової конституційної монархії на чолі із королем, особа якого проголошувалася священною і недоторканною. Король наділявся правом розпускати парламент і встановлювати дату виборів до парламенту, здійснювати зовнішню політику, призначати і звільняти членів уряду та інших вищих посадових осіб. Він мав повноваження верховного командувача збройних сил, мав право помилування, надавав графські та інші титули. У проекті зазначалося, що “з королівським Українським престолом нероздільні престоли і титули Короля Галицького, Великого Князя Київського і Гетьмана Всея України і військ козацьких”. Акти короля набували чинності після підпису відповідного міністра [26, с. 71].



Згідно з проектом Основного Закону парламент – вищий орган законодавчої влади, мав назву Державна Рада. Він складався із двох палат: верхньої – Генеральної ради у складі 150 осіб та нижньої – Ради депутатів у складі 600 осіб. Третину членів верхньої палати король призначав довічно, решта обиралася терміном на 6 років. Король призначав голову уряду – Державного канцлера та міністрів – членів Ради Міністрів. Як вищий орган виконавчої влади Рада Міністрів несла відповідальність перед Державною Радою і Сенатом. Верховним судом проголошувався Сенат, який складався з трьох касаційних департаментів – адміністративного, карного і цивільного [26, с. 71]. Місцеве управління складалося з місцевої адміністрації та місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування формувалися із обласних, земських, повітових, волосних і сільських зборів та управ [26, с. 72].

Конституціоналізм Української Держави Павла Скоропадського носив національний характер і спирався на консервативну концепцію. Короткий період існування держави не дав можливості для розвитку як юридичного, так і фактичного конституціоналізму.

### **§ 3. Законодавча діяльність Директорії УНР у галузі конституційного права**

Боротьба національно-демократичних сил проти гетьманського режиму, а також листопадова 1918 р. революція у Німеччині, зумовили падіння гетьманату. 15 листопада 1918 р. було розповсюджено відозву до населення, якою офіційно скасовувався гетьманат і встановлювався інститут Директорії у складі п'яти членів на чолі з Володимиром Винниченком. Фактично, за обставин, що склалися, провідна роль у Директорії належала Симону Петлюрі, який згодом став її головою.

Лідери Директорії не були одностайними щодо характеру організації державної влади. В. Винниченко був прихильником радянської влади, а С. Петлюра виступав за європейську модель влади. У грудні 1918 р. Директорія обрала “третій шлях”, який полягав у запровадженні не диктатури пролетаріату, а трудових рад. Але серпневою 1919 р. Декларацією було взято курс на реалізацію європейської моделі побудови держави [32, с. 86-87].

Директорія офіційно не визнала себе правонаступницею УЦР. Однак у процесі конституювання нової організації державної влади, вона спиралася на державотворчий досвід УЦР. Програмними документами конституційного характеру, що відображали прагнення Директорії до втілення у життя української національної державної ідеї, стали декларації та універсали.

Першим актом конституційного характеру після приходу Директорії до влади була Декларація від 26 грудня 1918 р. Структурно вона складалася з преамбули та 11 розділів. У передмові Декларації мова йшла про ліквідацію гетьманського режиму. Директорія декларувала як основу українського національного державотворення реалізацію трудового принципу.

Директорія розробила нормативно-правові документи, що регламентували вибори до Трудового Конгресу України, підставою до скликання якого стала Декларація УНР. Трудовий Конгрес – представницький та установчий орган, наділений законодавчими повноваженнями і мав діяти до скликання парламенту. На Трудовий Конгрес покладалося завдання визначити форму правління в Україні. Прийнята 3 січня 1919 р. “Інструкція для виборів на Конгрес трудового народу України” передбачала скликання Трудового Конгресу у складі 527 депутатів – представників селянства, робітників, інтелігенції. 377 депутатів від селянства обиралися на повітових селянських з’їздах. 97 депутатів від робітників і 33 депутати від інтелігенції – на губернських з’їздах. Фактично на Конгрес прибули понад 400 делегатів, із них – 36 делегатів від Західноукраїнської Народної Республіки. Більшість голосів у Трудовому Конгресі належали блокові УСДРП, фракції ЗУНР, Селянської Спілки та УПСР [32, с. 90].

Актом конституційного значення став і Універсал Директорії УНР від 22 січня 1919 р. про об’єднання УНР і ЗУНР в єдину державу.

Конституційним програмним документом слід вважати “Універсал Трудового конгресу до українського народу”, прийнятий Трудовим Конгресом 28 січня 1919 р., який декларував закріплення демократичного ладу в Україні. Проте Універсал містив протиріччя між Директорією та українськими соціалістичними партіями у визначенні стратегічних орієнтирів державотворення: відмовившись від принципу диктатури пролетаріату, Конгрес підтримав “трудовий принцип” організації влади [32, с. 92].

Першим конституційним нормативним актом Директорії УНР став “Закон про форму влади на Україні”, ухвалений Трудовим Кон-

гресом у січні 1919 р. Згідно із Законом утворювалися комісії: земельна, бюджетна, закордонних, харчових справ, культурно-освітня, оборони. Загальний склад комісій Трудового Конгресу формувався шляхом виборів за принципом пропорційного представництва від усіх фракцій Конгресу. Директорії УНР надавалася верховна влада в Україні: право видавати закони, які затверджував Трудовий Конгрес та формувати Раду Народних Міністрів, якій належала виконавча влада. Таким чином, Трудовий Конгрес визнавав, що найвищу владу в державі між сесіями Конгресу здійснює Директорія [32, с. 91].

Наприкінці 1919 р. Директорія перетворюється у одноосібний орган верховної влади, її компетенція переходить до Симона Петлюри. Його повноваження закріпили конституційні закони від 12 листопада 1920 р. “Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР” та “Про Державну Народну Раду УНР”. Зазначені закони проголошували народний суверенітет, верховенство закону, принцип поділу влади та багатопартійність. Але на час їх прийняття УНР фактично припинила своє існування через агресію більшовицької Росії.

Закон “Про Державну Народну Раду УНР” визначав склад, порядок формування, скликання й компетенцію законодавчого органу влади УНР та права депутатів Державної Народної Ради. Згідно із законом робота Ради мала організовуватися сесійно. Чергові три сесії, тривалістю по два місяці кожна, мали відбутися до жовтня 1921 р. [32, с. 103].

Закон детально визначав компетенцію Державної Народної Ради: 1) підготовка законопроектів; 2) обговорення законопроектів; 3) затвердження бюджету; 4) розгляд справ про державні зобов'язання; 5) контроль за діяльністю уряду; 6) заслуховування звітів державного контролю; 7) ратифікація і денонсація міжнародних договорів; 8) оголошення війни і укладення миру; 9) право визначати валюту і дозволяти емісію державних кредитних білетів і державних облігацій; 10) прийняття петицій від громадян УНР, приватних і державних установ; 11) створення тимчасових і постійних комісій; 12) висловлення недовір'я РНМ або окремим міністрам [53, с. 16].

Депутати Державної Народної Ради вважалися представниками громадян УНР, їх заборонялося відкликати або обмежувати будь-якими інструкціями. Особа депутата проголошувалася недоторканою. Він не підлягав призову до армії чи флоту і не втрачав попередньої посади на державній чи муніципальній службі. Депутату заборо-

нялося купувати або орендувати державне майно та отримувати державні концесії [53, с. 16].

Директорія УНР відновила чинність багатьох конституційних законів УЦР, які загалом спрямовувалися на захист прав громадян: про національно-персональну автономію, громадянство, мову. Зокрема, Закон “Про державну мову в УНР” від 1 січня 1919 р. проголошував українську мову державною і обов’язковою для вживання в армії, урядових і громадських установах. Водночас, у законі підкреслювалося, що приватні особи мають право звертатися до державних установ рідною мовою.

1 січня 1919 року Директорія УНР ухвалила Закон “Про вищий уряд Української Автокефальної Православної Церкви”, яким проголосила автокефалію церкви в УНР. Цим законом передбачено, що церковна влада в Україні позбавляється будь-якої залежності від Всеросійського Патріарха і переходить до Всеукраїнського церковного собору. Справами церкви має опікуватися Український церковний Синод, до компетенції якого належали справи релігійних обрядів, адміністрації, матеріального постачання, навчання, контролю та інше.

Слід визнати, що закони Директорії мали, здебільшого, декларативний характер, адже за умов війни їх норми не могли бути реалізовані на практиці.

Директорія відмовилася від впровадження у життя Конституції УНР 1918 р. та працювала над підготовкою власної Конституції. За часів Директорії було розроблено й обговорено декілька проектів Основного Закону: “Начерк проекту державного законодавства для Української Трудової Республіки” доктора права Остапа Копцюха, “Проект Конституції основ державних законів УНР” професора Отто Ейхельмана та проект Конституції урядової конституційної комісії [69, с. 57].

Конституційний проект О. Копцюха містив низку декларативних та ідеологічних норм, пов’язаних з побудовою в Україні соціалізму. Проектом передбачалося запровадження республіканської форми правління з федеративним державним устроєм. Громадяни України проголошувалися рівноправними і не обмежувалися у правах за будь-якою ознакою. Надання демократичних прав і свобод громадянам О. Копцюх поєднав з накладанням обов’язків. Це обов’язкова для чоловіків військова служба і обов’язок “трудитися пильно для власного добра і для добра взагалі”, що можна тлумачити як введення загальної трудової повинності. Для іноземців проект Конституції передба-

чав майже такий же обсяг прав, як і для громадян України, за винятком політичних та звільняв їх від обов'язкової військової служби.

Переважна частина конституційного проекту врегульовувала основи державного ладу. Відповідно до природного і міжнародного права обґрунтовувалося право народу України на власну державність: “український народ визнає себе самостійним, незалежним, суверенним і з усіма народами рівноправним, творить на своїх землях свою окрему державу під іменем “Українська Трудова Республіка” [69, с. 59].

О. Копцюх був добре обізнаний з конституційним правом європейських країн та США і використав ці знання при розробці конституційного проекту. Але державну владу він розподіляв не на три гілки, а на чотири: репрезентаційну, законодавчу, виконавчу і судову. Репрезентаційна влада повинна була належати посадникові Української Трудової Республіки і Верховній Раді. Посадник обирався терміном на 6 років на основі загального, рівного, таємного і прямого виборчого права громадянами, які досягли 20 років. Посадник мав статус голови держави. Він підписував прийняті закони, мав право відкладального вето, захищав інтереси держави на міжнародній арені [69, с. 60-61].

Згідно із конституційним проектом О. Копцюха Верховна Рада формувалася із представників суб'єктів федерації по одному від кожного краю, обраних на 6 років його населенням, на основі загального, таємного і безпосереднього голосування. Верховна Рада визначалася як “дорадчий і допоміжний орган для посадника”, однак він не мав права приймати рішення без попереднього його розгляду й схвалення Верховною Радою. Вона також мала нести відповідальність за діяльність посадника [69, с. 61].

Законодавчу владу отримував представницький орган – Українська Республіканська Рада. Кожного її депутата мали обирати 100 тисяч виборців, що мешкали в одному територіальному виборчому окрузі. До компетенції Української Республіканської Ради відносилося ухвалення тільки тих законів, що стосувалися “загальних справ держави”, зокрема, затвердження державного бюджету та контингенту новобранців для військової служби, ратифікація міжнародних угод, здійснення контролю за діяльністю уряду і притягнення його до відповідальності [69, с. 61].

Виконавча влада належала загальнодержавному урядові – Раді Державних Довірників. Право його призначення і усунення надавалося посадникові, але його рішення затверджувалося Українською Рес-

публіканською Радою. Уряд мав завідувати всіма загальнодержавними справами, контролювати виконання законів, дбати про територіальну цілісність держави, забезпечувати непорушність державного ладу, захищати права і свободи громадян та інше.

Конституційний проект О. Копцюха у загальній формі врегулював систему судової влади, яка належала громадським судам. Тільки вони мали право колегіально розглядати судові справи. Суди повинні були складатися з суддів-правознавців, яких призначав посадик і суддів-громадян – виборних присяжних засідателів [69, с. 61-62].

За формою “Проект Конституції основ державних законів УНР” 1920 р. Отто Ейхельмана (1854-1943 рр.) – це праця, що містила доктринальні підходи щодо основних принципів побудови Конституції України. Автор обґрунтував створення суверенної української держави, посиляючись на право націй на самовизначення, що передбачено у “14 пунктах” 1918 р. президента США В. Вільсона. О. Ейхельман стверджував, що українська нація має право на створення суверенної держави адже територія УНР складає півмільйона квадратних кілометрів, у ній проживає близько 40 млн населення, із них 80 % – етнічні українці, що значно перевищувало територію і кількість населення багатьох країн Європи [81, с. 119].

Джерелом державної влади О. Ейхельман називав народ. Він пропонував принцип поділу державної влади на п’ять гілок: установчу, законодавчу, виконавчу, судову, фінансово-контрольну [88, с. 25]. На думку О. Ейхельмана, вищі федеральні органи влади повинні мати обмежені повноваження. До повноважень цих органів влади він пропонував віднести: 1) військові справи; 2) міжнародні справи; 3) грошово-фінансові питання. Це свідчить, що науковець був прихильником децентралізованої федерації. Федеративний устрій повинен будуватися не за національною, а за територіальною ознакою. Землям надавався статус суб’єктів федерації і кожна з них мала право на власну конституцію [76, с. 42]. Право запровадження того чи іншого адміністративно-територіального поділу необхідно залишити за суб’єктами федерації – землями. Територія землі не може бути змінена без згоди населення землі. Водночас, як вважав автор, частина земель могла отримати статус адміністративно-територіальних одиниць [81, с. 120].

Лише у загальних рисах О. Ейхельман визначив організаційно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування [76, с. 47]. Фундаментом держави автор проекту називає низовий рівень мі-

сцевого самоврядування – сільську та міську громади. Як можливий варіант адміністративно-територіального поділу він пропонує зберегти волості, повіти і губернії або запровадити провінції, області та губернії.

О. Ейхельман наголошував, що Українська держава повинна захищати права національних меншин. Представники націй, що проживають на території України, повинні користуватися правом національно-культурної автономії. Таке право забезпечуватиме можливість навчання дітей у національних школах, використання мов національних меншин у офіційних документах, розвиток національних традицій та культури. Проте, конституційний проект передбачав і окремі обмеження прав національних меншин. Наприклад, промови під час мітингів та зібрань повинні проголошуватися лише українською мовою. Про використання мов національних меншин організатори таких заходів повинні були попередити правоохоронні органи [88, с. 27-28].

В основу конституційного проекту О. Ейхельмана було покладено ідею правової та соціальної держави: “держава для народу”. На його переконання, держава має забезпечувати соціальний захист своїх громадян, охороняти як фізичну так і розумову працю. Громадянам має бути гарантована матеріальна допомога за умови втрати працездатності, хвороби, старості. Держава повинна надавати робітникам право на створення робітничих союзів, робочий день не повинен перевищувати 8 годин на добу. Особливим чином має захищатися праця неповнолітніх осіб та жінок [88, с. 26].

Конституційний проект О. Ейхельмана ґрунтувався на принципах народного суверенітету, правах людини, загальнолюдських цінностях, носив деідеологізований характер. В основу проекту покладено ідеї децентралізації влади, правової, соціальної держави та громадянського суспільства.

Для розробки проекту Конституції УНР 30 серпня 1920 р. була створена урядова комісія у складі 16 осіб. Очолив комісію міністр закордонних справ УНР А. Ніковський. Про масштаби роботи над проектом Конституції УНР свідчить велика кількість підготовчих матеріалів. На розгляд урядової комісії було подано три проекти: Центральної Ради, Всеукраїнської Національної Ради та О. Ейхельмана. За основу комісія прийняла проект Конституції, розроблений Всеукраїнською Національною Радою. Але за складних військово-політичних умов уряд С. Петлюри не зміг санкціонувати та ввести у дію підготовлений комісією “Основний державний закон Української Народної Республіки” [81, с. 92].

Зазначений проект Конституції мав досконалу та узгоджену структуру. Він складався із 10 розділів і 158 артикулів (статей): 1) “Українська держава”; 2) “Православна Церква”; 3) “Права і обов’язки громадян”; 4) “Державна Рада і Державний Сейм”; 5) “Голова держави”; 6) “Правительство”; 7) “Самоврядування”; 8) “Суд”; 9) “Оборона держави”; 10) “Перехідні і кінцеві постанови”.

Згідно з проектом Україна визнавалася унітарною державою з поділом на землі. Артикул 2 проголошував принцип поділу державної влади на законодавчу (Державна Рада і Державний Сейм), виконавчу (Голова держави і Рада Міністрів) і судову владу (незалежні суди) [81, с. 95]. Розділ IV “Державна Рада і Державний Сейм” законодавчу владу закріплював за Державною Радою – однопалатним парламентом. Вона обиралася шляхом загальних, рівних, прямих виборів таємним голосуванням за пропорційною виборчою системою. Але до її формування законодавча влада повинна була належати Державному Сейму. Водночас артикули 58-105 врегульовували повноваження Державного Сейму, а не Державної Ради [81, с. 102-111]. Це свідчить про те, що робота над проектом не була завершена. У розділі IV “Голова держави” верховну виконавчу владу закріплено за Головою держави і Радою міністрів, які несуть відповідальність перед Державним Сеймом. Голова держави за пропозицією Голови Державного Сейму затверджує Голову Ради міністрів та міністрів. Голову держави обирає Державний Сейм, а після обрання Державної Ради його повинна обирати Державна Рада [81, с. 110, 112].

Державною мовою визнавалася українська. Проект детально врегульовував політичні, соціально-економічні, особисті та культурні права і свободи громадян. Так, зокрема, громадяни УНР мали право захищати свої трудові права, звертатися до уряду з петиціями, мали право емігрувати за кордон, заборонялися принизливі покарання. Позбавлення громадянських прав допускалося тільки на певний термін і лише за умов “виняткового стану” [81, с. 101]. Характерною рисою проекту стала норма, за якою для юридичного забезпечення реалізації цих прав необхідно приймати спеціальні закони. Проектом передбачалася відповідальність держави перед громадянином як одного із важливих елементів правової держави [56, с. 104-105].

Розробники проекту Конституції УНР 1920 р. не відмовилися від етнографічного принципу адміністративно-територіального поділу України на землі. Але на відміну від проекту Конституції УНР 1918 р. за артикулом 4 територія України мала складатися із 10 земель. Землі могли претендувати на автономний державно-правовий



статус у складі УНР. Як це передбачалося Законом УЦР “Про адміністративно-територіальний поділ України” 1918 р., міста Київ, Харків та Одеса отримували особливий статус [81, с. 95-96].

Діяльність місцевого самоврядування врегульовував розділ VII проекту Основного державного закону УНР 1920 р. Артикул 133 встановлював функціонування місцевого самоврядування у таких адміністративно-територіальних одиницях: громада, волость, повіт, містечко і місто. Органи місцевого самоврядування громад, волостей, містечок і міст повинні були формуватися за виборчою системою, аналогічною тій, за якою обиралася Державна Рада, але з урахуванням цензу осілості. Органи місцевого самоврядування повітів та земель обиралися шляхом непрямих виборів громадами, волостями, містечками і містами за пропорційною виборчою системою [81, с. 115].

Спираючись на принципи децентралізації, проект Конституції УНР 1920 р. не допускав підпорядкування органів місцевого самоврядування по вертикалі, а також проголошував автономію самоврядування у стосунках із місцевою адміністрацією. Однак місцеве самоврядування мусило виконувати розпорядження державної адміністрації. Органи місцевого самоврядування мали право встановлювати “податки та повинності, що є необхідними для їх урядування” [81, с. 115]. Місцеве самоврядування могло захищати порушені права у Найвищому Адміністративному Суді. Обсяг повноважень місцевого самоврядування визначено лише у загальних рисах: “вирішення питань про місцеві добра і потреби в межах своєї території”, адже у проекті Конституції УНР 1920 р. зазначалося, що детально діяльність місцевого самоврядування буде врегульовано окремим законом [81, с. 115].

Варто зазначити, що конституційні проекти доби Директорії були досить демократичними, з огляду на те, що їх розроблено за умов війни. Вони дають змогу оцінити конституційний процес в Україні, визначити рівень та вплив конституційних ідей попередників Директорії на формування державної політики. За основу конституціоналізму УНР доби Директорії було взято соціал-демократичну ліберальну доктрину УЦР. Конституціоналізм УНР доби Директорії отримав часткове юридичне закріплення в окремих конституційно-правових актах. Але за умов війни та короткий період перебування Директорії при владі жоден із проектів Конституції не набув чинності, а конституційно-правові акти і програмні документи не були реалізовані на практиці.

#### **§ 4. Конституційне право Західноукраїнської Народної Республіки. Конституційні проекти С. Дністрянського**

Участь у Першій світовій війні спричинила глибоку соціально-економічну та політичну кризу в Австро-Угорщині. Посилювалися антивоєнні робітничі страйки та селянські повстання. Але найгострішим було національне питання. Народи Австро-Угорської імперії вимагали від імператора Карла I визнання їх права на самовизначення. Державотворчі процеси у Наддніпрянській Україні активізували діяльність західних українців щодо створення української держави на території Галичини.

8 січні 1918 р. президент США В. Вільсон проголосив “14 пунктів” політики США щодо закінчення війни та післявоєнного устрою Австро-Угорщини, що повинно було забезпечити вільне самовизначення народів імперії. Брестський мирний договір, підписаний 9 лютого 1918 р., передбачав надання Галичині та Буковині “повної національно-територіальної автономії” у складі Австро-Угорщини. Але імператор Карл I відмовився виконувати цей пункт угоди. 16 жовтня 1918 р. він видав маніфест “До моїх вірних австрійських народів”, у якому обіцяв запровадити федеративний устрій. Однак маніфест не передбачав надання автономії Західній Україні [85, с. 130].

18 жовтня 1918 р. у Львові було скликано збори депутатів від Галичини та Буковини у Австрійському парламенті – всього 70 осіб та по три представники від політичних партій, духовенства і студентів, які проголосили себе Українською Національною Радою (Установчими зборами). Головою Ради обрано Євгена Петрушевича [85, с. 131].

Першим програмним документом конституційного характеру, що відображав прагнення західних українців до втілення у життя української національної державної ідеї, стала Прокламація Української Національної Ради від 19 жовтня 1918 р. Вона містила вимогу щодо підготовки проекту конституції, яка б гарантувала громадянам новоствореної на західних етнічних територіях Української держави пряме, рівне, таємне виборче право на основі пропорційної виборчої системи, а також національно-культурну автономію, доповнену представництвом від національних меншин.

19 жовтня 1918 р. Українська Національна Рада ухвалила “Статут Української Національної Ради”, який закріплював за нею повноваження парламенту. Іншим конституційним документом “Постано-

вою про утворення Української держави” Рада проголосила утворення Української держави – автономії у складі Австро-Угорщини: “ціла етнографічна українська область в Австро-Угорщині, зокрема Східна Галичина з граничною лінією Сяну з вилученням Лемківщини, північно-західна Буковина з містами Чернівці, Строжинець і Серет та українська полоса північно-східної Угорщини – творять одноцілу українську територію” [95, с. 100]. У прокламації зазначалося, що “Українська Національна Рада виготовить конституцію для утвореної тим способом держави, на основах: загального, рівного, тайного і безпосереднього права голосування з пропорціональним заступництвом, з правом національно-культурної автономії та з правом заступництва в правительстві для національних меншин” [95, с. 100].

Але імператор Австро-Угорщини відхилив прохання української делегації. У цей же час 24 жовтня проголосила свою незалежність Угорщина, 28 жовтня – Чехословаччина, 29 жовтня – Сербо-Хорватія. Спираючись на пункти В. Вільсона, на незалежність претендувала Польща. 28 жовтня 1918 р. у Кракові була створена Польська ліквідаційна комісія, якій австрійська місцева адміністрація офіційно передавала владу. Тому 1 листопада 1918 р. Українська Національна Рада ухвалила “Відозву до українського народу”, якою проголосила незалежність Української держави. Це був політичний документ, що містив заклик до українців зі зброєю стати на захист своєї держави; представникам інших національностей направити своїх делегатів до Української Національної Ради; австрійська адміністрація ліквідується, влада на місцях переходить до українських органів самоврядування та міліції; тимчасово визнавалася чинність австрійського законодавства [95, с. 101-102].

13 листопада 1918 р. Українська Національна Рада ухвалила “Тимчасовий Основний закон ЗУНР”, який складався з п’яти артикулів. В законі зазначалося, що “державна, проголошена на підставі самовизначення народів, охоплюючи весь простір колишньої австро-угорської монархії, заселений переважно українцями, має назву Західно-Українська Народна Республіка”; визначалися кордони, закріплювався державний суверенітет і самостійність ЗУНР; зазначалося, що носієм суверенітету є народ, який здійснює свою владу через представницькі органи, обрані громадянами без різниці статі на основі загального, рівного, прямого, таємного виборчого права за пропорційною системою виборів. Найвищим органом влади мали стати Установчі Збори, а до їх обрання функції парламенту мала виконувати Українська Національна Рада, а функції уряду – Державний Секре-

таріат. В статті V йшлося про герб і прапор ЗУНР. Гербом став золотий лев на синьому полі, прапором – синьо-жовтий стяг [35, с. 58-59].

Конституційне законодавство ЗУНР сприяло злагодженому функціонуванню органів влади і управління республіки. Особливе значення мав Закон “Про тимчасову адміністрацію областей Західноукраїнської Народної Республіки” від 16 листопада 1918 р., що став правовою основою діяльності Державного Секретаріату ЗУНР, якому підпорядковувалися всі органи адміністративної влади на місцях [32, с. 120].

1 грудня 1918 р. представники ЗУНР підписали угоду з Директорією УНР про об’єднання, яку 3 січня 1919 р. ухвалила Національна Рада ЗУНР, а 19 січня – Директорія УНР. 22 січня 1919 р. у Києві відбувся Конгрес Трудового Народу, який фактично став установчими зборами об’єднаної України. Однак реалізувати Акт злуки не вдалося. Уряди обох українських республік визнали за доцільне зберегти повноваження західноукраїнського уряду й адміністрації у межах територіальної автономії – Західної Облaсті УНР. Проте факт об’єднання знайшов своє відображення у конституційному законодавстві ЗУНР. Зокрема, в ухваленому Українською Національною Радою 8 квітня 1919 р. законі про громадянство і правовий статус іноземців. Згідно з цим законом кожна особа, яка у день його оголошення належала до однієї з громад краю, вважалася громадянином Західної Облaсті УНР. Громадяни УНР є громадянами Західної Облaсті УНР. Іноземці та особи без громадянства набували статусу громадянина після п’яти років постійного проживання на її території [85, с. 232, 238].

Після Акту злуки було ухвалено низку інших законів, предметом правового регулювання яких стали конституційно-правові відносини. Це закони, якими регламентувалася робота Української Національної Ради (“Про Виділ Ради”, “Про спосіб оголошення законів та розпоряджень”, “Про недоторканність членів Ради”), “Земельний закон для ЗУНР” та інші законодавчі акти.

Важливою складовою конституційного законодавства ЗУНР були закони, спрямовані на вдосконалення політичної системи держави: “Про вибори до Сойму Західної області Української Народної Республіки” і “Про скликання Сойму Західної області Української Народної Республіки”. Цими нормативними актами визначався порядок обрання та діяльності нового парламенту (вибори планувалися на червень 1919 р.). Так, згідно з прийнятим Українською Національною

Радою виборчим законом від 14 квітня 1919 р., однопалатний Сойм мали обирати громадяни на основі загального, рівного, прямого виборчого права, таємним голосуванням. Активне виборче право надавалося громадянам, котрі досягли 21 року, пасивним виборчим правом користувалися особи віком від 25 років [85, с. 183].

Закон регламентував організацію виборчої кампанії, формування виборчих округів та дільниць. Голосування на виборчій дільниці повинно тривати до тих пір, доки не проголосує останній виборець. Встановлювався інститут громадських спостерігачів – представників громадськості і політичних партій. Вони мали право бути присутніми на виборчій дільниці під час виборів та підрахунку голосів.

Згідно із законом вибори мали проводитися за національно-пропорційною системою, тобто за кожною національністю, залежно від кількості населення. Із 226 депутатів Сейму українці мали обрати 160 осіб, поляки – 33, євреї – 27, німці – 6. У процентному співвідношенні це давало національним меншинам більше мандатів, ніж етнічним українцям, які становили 75% населення, що свідчить про законодавче забезпечення прав національних меншин щодо виборів до парламенту [85, с. 184].

ЗУНР до певної міри скористалася конституційним досвідом Директорії. Конституціоналізм ЗУНР, де при владі перебували представники правоцентристських політичних партій, орієнтувався на ліберальну, а не соціал-демократичну конституційну концепцію. Конституціоналізм ЗУНР отримав часткове юридичне закріплення. Однак за умов війни та короткого періоду існування ЗУНР юридичний конституціоналізм не набув фактичного втілення.

Велике значення для становлення конституціоналізму мали наукові дослідження Станіслава Дністрянського (1870-1935 рр.) – ректора вільного Українського університету, доктора права й політичних наук, почесного члена Наукового товариства імені Шевченка. Основи теорії конституціоналізму учений опублікував у працях “Україна”, “Нова держава”, “Загальна наука права й політики”.

У жовтні 1918 р. С. Дністрянський, на той час депутат австрійського парламенту, підготував перший проект конституції – “Устрій Галицької Держави”. У першому розділі “Основні закони” він сформулював основні принципи конституційного ладу: 1) положення про державну територію як єдність українських етнографічних земель; 2) положення про те, що саме український народ на своїй території здійснює народну владу, а іншим народам, які проживають у Галицькій державі, надається право “народної самоуправи”; 3) положення про

основні права і свободи громадян Галицької Держави, зокрема про свободу думки, віри, науки, преси, право вільного користування українською мовою [18, с. 346-347].

Другий розділ “Народний устрій” складається із трьох частин: “Народна Рада”, “Старійшина Народної Ради”, “Народна Управа”. Розділ містить загальну характеристику організації органів державної влади й управління і передбачає створення Галицької держави у формі парламентської республіки. Законодавча влада мала належати Народній Раді, яку було обрано на Народних Зборах 18 жовтня 1918 р. До її складу пропонувалося ввести всіх парламентських та сеймових послів-українців, обраних від Галичини та Буковини, з пізнішим кооптуванням представників національних меншин. Народна Рада мала б виконувати законодавчу владу та підготувати проект закону про вибори до парламенту – Народного Сойму на засадах “загального, рівного, таємного й безпосереднього права голосування з пропорційним заступництвом для національних меншостей” [57, с. 19]. Виконавча влада повинна належати уряду – Народній Управі, до складу якої мали увійти шість міністерств (управ): “внутрішня, загранична, військова, культурна, оборотова, судова управи”. Керівники міністерств призначатимуться парламентом.

У прикінцевих положеннях проекту зазначалося, що усі громадяни Галицької Держави рівні перед законом. Конституція повинна була діяти тимчасово до “постанови нового устрою через Народний Сойм” [57, с. 19].

У 1920 р. уряд ЗУНР на чолі з Є. Петрушевичем звернувся до професора С. Дністрянського з проханням розробити новий проект конституції для Західноукраїнської Народної Республіки. Конституційний проект складався із 130 параграфів, об’єднаних у три глави: “Держава і право” (зі вступом і розділами “Людські та громадянські права” та “Народні права”), “Державна влада” (з розділами “Основи державної влади”, “Організація народної волі” і “Виконання народної волі”) та “Право народів на самовизначення” [57, с. 19-20].

На першому етапі державного будівництва передбачалося скликання Установчих зборів, які мали узаконити остаточний текст конституції, здійснити адміністративно-територіальний поділ (на громади, повіти, округи), прийняти виборчі закони та інші акти. Вибори до Установчих зборів повинні були проходити на основі загального, прямого, рівного і таємного голосування по трьох національних куріях: українській, польській та представників інших національностей. Після завершення роботи Установчих зборів законодавчим органом

влади ЗУНР мала стати Народна палата, яка обиралася на 4 роки шляхом загального, прямого, рівного і таємного голосування. Виконавчу владу представляли державні органи на чолі з президентом, обраним безпосередньо населенням на 4 роки. Перші вибори президента повинні відбутися одночасно з виборами до Установчих зборів, наступні – одночасно з виборами до Народної палати [7, с. 15-16].

Ключове місце у проекті конституції С. Дністрянського відведено правам та свободам громадян. У документі не тільки передбачено основні політичні, соціально-економічні, особисті та культурні права людини, а й визначено основоположні принципи, на яких вони ґрунтуються. Перш за все, це принцип рівності: рівність усіх громадян перед законом, у тому числі щодо виконання своїх обов'язків; рівність чоловіка та жінки; однаковий правовий захист з боку держави громадян та іноземців; рівність усіх людей перед судом. Варто звернути увагу на гарантії держави щодо забезпечення прав і свобод людини, природний характер та невідчужуваність прав і свобод, принцип законності, який полягає в тому, що особа не може зазнавати інших покарань, ніж тих, що прямо передбачені законом і є доцільними [57, с. 20].

Проект містить широкий перелік фундаментальних особистих прав та свобод громадян. Це свобода й недоторканність особистості, недоторканність житла, свобода пересування. Свобода пересування може обмежуватися військовою повинністю. Проект передбачав діяльність державної міграційної служби, до повноважень якої належить депортація іноземців у випадку, “якщо вони завдають шкоду внутрішній та зовнішній безпеці держави”. Державою гарантувалася таємниця листування; свобода думки і слова, яка може бути обмежена у випадку порушення законів та в інтересах громадського правопорядку; свобода совісті та віросповідання (§12-20) [30, с.757-758].

Джерелом виникнення політичних прав є громадянство. У проекті конституції передбачалися наступні підстави його набуття: проживання на території держави, народження, шлюб, державна натуралізація. Статус громадянина ЗУНР також “виводиться частково з попереднього австрійського або угорського громадянства”. Громадяни, які досягли 21 року, мають активне та пасивне виборче право. Проектом конституції гарантувалося право на свободу об'єднань, право на мирні зібрання, яке може бути обмежене лише у разі “безпосередньої загрози суспільній безпеці”, право на подання петицій [57, с. 21]. Такі норми свідчать про право громадян на участь в управлінні державними і суспільними справами, їх вплив на політику держави.

Проект конституції С. Дністрянського детально врегулював соціально-економічні права. Проголошувалася свобода підприємницької діяльності, яка не повинна суперечити інтересам суспільства та держави. Зокрема, закладено правові основи, що обмежують монополізацію виробництва. Право приватної власності визнається основою економічного устрою держави і є правовим засобом економічного задоволення потреб громадян. Приватна власність підлягає прогресивному оподаткуванню. Право користування та розпорядження можуть бути обмежені в інтересах господарської діяльності держави. С. Дністрянський також виділяє такий прогресивний елемент як інтелектуальна власність, для захисту якої існує авторське та винахідницьке право (§24-36) [30, с.758-759]. Отже, всі свободи визнавалися необмеженими, за винятком економічної. Держава повинна опікуватись “економічно слабшими”, обмежуючи з цією метою індивідуальну підприємницьку свободу.

У підрозділі “Охорона і старівля (підклування)” передбачено право людини на правовий та соціальний захист держави. До цієї категорії потрапив шлюб, який спирається на взаємну згоду чоловіка і жінки, а також неповнолітні та недієздатні особи. Проект декларував право на достатній життєвий рівень, право на працю та її охорону, запроваджено соціальне страхування від хвороб, нещасних випадків та інше (§29-38) [57, с. 21].

Важливе місце у сфері культурних прав займало право на освіту, свободу наукової творчості. У проекті конституції закріплено обов’язок держави піклуватися про культуру народу. Національним меншинам надавалося право на культурний розвиток і національне самоуправління [30, с.759].

Проект передбачав право кожної людини на державну охорону: кожен в державі, хто вважався скривдженим у своєму праві, може претендувати на правовий захист держави. Усі громадяни були рівні перед законом і судом. Проте С. Дністрянський вважав за можливе збереження родових, станових, шляхетських титулів за умови, що їх не братимуть до уваги при заміщенні державних посад [57, с. 22]. До обов’язків громадян ЗУНР проект конституції відносив обов’язкове проходження військової служби, обов’язок сплачувати податки та обов’язок навчання у початковій школі.

За проектом Конституції ЗУНР законодавча влада належала парламенту – Народній палаті. Обрані до неї послы (депутати) поділялися на три національні курії: українську, польську та інших національностей. Кожна курія наділялася правом вето щодо винесеного на



ухвалення Народної палати закону, якщо він порушував національні права. Такий закон мав передаватися на розгляд державного судового трибуналу або на референдум. До компетенції палати належало прийняття рішень з найважливіших питань держави (війни і миру, верховного нагляду за адміністрацією й судочинством) [30, с.761-762].

У проекті зазначено, що народ виражає свою волю через представників у парламенті або безпосередньо у формі загальних чи локальних референдумів. Дорадчим органом мали бути “народні комори” – виборні організації, які могли вимагати від державної влади врахування їхніх рішень. Функції надзвичайного органу покладалися на Загальну народну раду, яка мала скликатися у виключних випадках для прийняття найважливіших державних рішень (внесення змін до конституції, обмеження конституційних прав на період війни). Половину складу цього органу делегувала Народна рада, а решту – окружні заступництва, народні комори і загальний референдум [30, с. 756].

Виконавча влада належала Президенту ЗУНР та уряду. Президентом міг бути кожен громадянин: українець за походженням, який досяг 35 річного віку, не позбавлений цивільних чи політичних прав, без обмеження щодо віросповідання. Президент ЗУНР проголошувався головнокомандувачем, мав право призначати і звільняти членів Ради держави, вищих урядових осіб, а також мав право після ухвалення закону Народною палатою опротестувати цей закон і направити його на розгляд загальних народних зборів [30, с. 765].

Функції уряду виконувала Рада держави. Вона формувала шість міністерств для управління окремими галузями та ведення внутрішньої політики. С. Дністрянський пропонував відокремити юстицію від адміністрації. Державну юстицію мала очолювати особа, яка підпорядковувалася лише Президенту.

Важливе місце у проекті конституції приділялося організації місцевого самоврядування. Окружні та громадські представництва повинні здійснювати у своїх областях, округах і громадах розпорядчі повноваження. Виконавчими органами місцевого самоврядування мали бути виборні, представницькі “заступництва” та “локальні самоуправи”. Проект конституції передбачав механізм забезпечення прав представників національних меншин на рівні місцевого самоврядування. Крім утворення трьох національних курій, встановлювалася культурна автономія національних меншин, яка реалізовувалася у поділі шкільної ради на національні секції, вживанні рідної мови в

урядових установах, судах, громадах, навчальних закладах [30, с. 766].

Таким чином, проект конституції С. Дністрянського 1920 р. врегулював статус ЗУНР як суверенної, правової, демократичної, унітарної, президентсько-парламентської республіки. Організація державної влади побудована за принципом поділу на три гілки: законодавчу, виконавчу і судову. Проект конституції проголошував людину найвищою соціальною цінністю, визначав недоторканність та невід'ємність її прав та свобод, передбачав правовий та соціальний захист особи з боку держави, гарантував участь населення у державному управлінні, передбачав захист прав національних меншин. Конституційний проект С. Дністрянського яскравий приклад одного із найвищих досягнень української конституційної думки початку ХХ ст., що мав великий вплив на розвиток українського конституціоналізму.

### **Питання для самоконтролю**

1. Які етапи конституційного процесу слід розрізняти за доби Української Центральної Ради?
2. Які конституційні програмні документи та конституційні акти було ухвалено Українською Центральною Радою?
3. Дайте характеристику прав і свобод громадян за Конституцією УНР 1918 р.
4. Вищі органи державної влади за Конституцією УНР 1918 р. Яку форму правління передбачала Конституція УНР 1918 р.?
5. Яку організацію державної влади закріпив “Закон про тимчасовий державний устрій України” 1918 р. Павла Скоропадського?
6. Які конституційні проекти було розроблено в Українській Державі Павла Скоропадського?
7. Які конституційні закони було ухвалено за доби Директорії УНР?
8. Яку організацію державної влади закріпили конституційні закони “Про тимчасове верховне управління та порядок законодавства в УНР” та “Про Державну Народну Раду УНР” 1920 р.?
9. Назвіть найважливіші доктринальні положення конституційного проекту О. Ейхельмана.
10. Яку форму устрою та форму правління передбачав проект конституції Директорії “Основний державний закон Української Народної Республіки” 1920 р.?

11. Які конституційні програмні документи та конституційні акти було ухвалено ЗУНР?

12. Які найважливіші доктринальні положення конституційних проектів С. Дністрянського?

13. Охарактеризуйте права і свободи громадян за конституційним проектом 1920 р. С. Дністрянського.

14. Яку конституційну доктрину було взято за основу у процесі конституційного будівництва в УНР, Української Держави Павла Скоропадського, Директорії УНР та ЗУНР?

## Розділ 6

### Конституційне будівництво у радянський період (1919-1991 рр.)

#### § 1. Політико-правові погляди та наукові дослідження з проблем радянського конституційного будівництва

Конституційні явища і процеси радянського періоду носили специфічний характер, адже вони залежали від волі однієї партії – більшовицької (комуністичної) партії Росії, а з 1922 р. – Союзу Радянських Соціалістичних Республік (СРСР). Більшовицька партія керувалася ідеями К. Маркса, Ф. Енгельса і В. Леніна, які розрізняли “буржуазну конституцію” і “конституцію пролетарську”. На їх погляд, конституція буржуазної держави захищає класові інтереси буржуазії, а пролетарська – права робітників і селян. Тому більшовицька партія відкидала історичний конституційно-правовий досвід та конституційну теорію і практику розвинутих країн світу, напрацьовану ними у ХІХ-ХХ ст. Термін “конституціоналізм” творцями марксистсько-ленінської теорії застосовувався тільки по відношенню до буржуазної держави і права. Радянське конституційне право спиралося на марксистсько-ленінську теорію, згідно з якою основним завданням конституційного ладу є захист соціалістичної держави, а не прав трудящих.

Розробник більшовицької ідеології Володимир Ленін (1870-1924 рр.) спирався на марксистські положення про класову природу

суспільства, державу і право, пролетарську революцію та диктатуру пролетаріату. Він стверджував, що держава – це продукт класових протиріч. Вона виникає як орган класового панування і гноблення одного класу іншим, створює порядок, що узаконив це гноблення. Держава – це особлива організація сили, машина для підтримки панування одного класу над іншим. Це панування не може обходитися без насильства. Демократія, права і свободи людини, на погляд ідеолога більшовизму, всього лише привабливі атрибути, які прикривають класову, пригноблюючу природу держави. Отже, суть держави, незалежно від форми – диктатура пануючого класу.

В. Ленін вважав, що державною формою диктатури пролетаріату, засобом залучення трудящих до політичного життя повинна стати республіка рад. Радянська республіка, переконував він, поєднує в собі риси державної і громадської організації, елементи представницької і безпосередньої демократії. Ради – це одночасно законодавчі, виконавчі і контролюючі установи. Радянська республіка функціонує на основі “демократичного централізму” – виборності всіх органів влади знизу доверху, їх підзвітності і підконтрольності, змінюваності депутатів [18, с. 357].

В. Ленін був прихильником терористичних методів здійснення пролетарської диктатури; вважав, що терор важливий не тільки в умовах збройного протиборства, його потрібно використовувати і у мирний час. Усе це він пояснював тим, що диктатура пролетаріату знищує буржуазний демократизм і при цьому забезпечує “максимум демократизму для робітників і селян”. Право, за В. Леніном, це знаряддя диктатури пролетаріату, необхідне для побудови соціалізму і комунізму, а зовсім не для служіння громадянському суспільству, захисту прав і свобод людини [68, с. 406-407].

Погляди В. Леніна втілював на практиці Йосип Сталін (1879-1953 рр.). Спираючись на ідею диктатури пролетаріату, він запровадив тоталітарний політичний режим, організовував масові репресії, формував культ особистої влади. Й. Сталін обґрунтовував тезу про загострення класової боротьби по мірі просування країни до соціалізму.

Демократію Й. Сталін розглядав як класову форму держави. У капіталістичному суспільстві “демократія для сильних, демократія для імущої меншості”. Пролетарська демократія – це “демократія для трудящих, тобто демократія для всіх”. Неприйняття демократичних норм і процедур політичного життя він намагався виправдати ворожим капіталістичним оточенням [18, с. 361]. Народні маси – це нарі-

жний камінь марксизму, стверджував Й. Сталін, а особистість, індивід – це просто “гвинтик” у суспільному механізмі. У сталінській концепції демократії відсутня людина, а про її права і свободи можна знайти лише загальні фрази [18, с. 361].

Й. Сталін категорично заперечував програми культурно-національної автономії; намагався провести власну лінію “автономізації”, тобто включення усіх радянських республік до складу РСФРР на обмежених автономних правах; невиправдано швидко згорнув нову економічну політику; здійснював політичні репресії та сприяв формуванню культу власної особи.

Політико-правові погляди В. Леніна та Й. Сталіна не мали нічого спільного з ідеями конституціоналізму. У ленінізмі відсутні положення про права та свободи людини, верховенство права, справжню демократію, громадянське суспільство, парламентаризм і обмеження влади.

Партійні і державні діячі Української Соціалістичної Радянської Республіки (УСРР) намагалися протистояти сталінізму та відстоювати суверенітет України. Серед них, Микола Скрипник (1872-1933 рр.), який займав посади народного комісара внутрішніх справ УСРР, юстиції, освіти, генерального прокурора, заступника голови Ради Народних Комісарів УСРР. Його обирали членом Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету і Центрального Комітету Комуністичної партії більшовиків України (КПБУ). М. Скрипник виступав за створення національної комуністичної партії, співробітництво з іншими лівими партіями в Україні, досить широко трактував суверенітет УСРР. У 1918-1919 рр. неодноразово протестував проти політики Й. Сталіна за намагання обмежити суверенітет УСРР.

Під час XI з'їзду Російської комуністичної партії більшовиків (РКПб) М. Скрипник наголосив на тому, що Україна – це незалежна республіка та піддавав критиці тих лідерів більшовицької партії, які підтримували ідею входження радянських республік на правах автономій до складу Росії. На I Всесоюзному з'їзді Рад у 1922 р., який ухвалив рішення про створення СРСР, М. Скрипник наполягав на необхідності розширення прав союзних республік. Виступаючи за радянську владу і союз із РСФРР, М. Скрипник бачив українську державність у рамках конфедерації союзних республік, збереження їх реального, а не декларативного суверенітету. Перебуваючи на посаді генерального прокурора УСРР, М. Скрипник продовжував боротися проти централізму, за розширення суверенних прав республік, розмежу-

вання юрисдикції союзних і республіканських правоохоронних органів.

М. Скрипник вважав, що право має класову природу. За умов буржуазної держави воно було засобом придушення трудящих, а за часів непу право стало “засобом боротьби робітників і селян за своє звільнення, засобом захисту інтересів трудящих” [18, с. 363]. Право кожного класу, зазначав він, є вираженням класової сутності. Революційна законність, на думку М. Скрипника, скасувала революційну доцільність і правову сваволю періоду громадянської війни. Він закликав поставити в рамки закону діяльність всіх радянських установ і радянських чиновників. Проте за умов антидемократичного політичного режиму і командно-адміністративної системи такі заяви носили декларативний характер.

Перебуваючи на посаді народного комісара освіти, М. Скрипник завершив політику українізації. Під його керівництвом було проведено українізацію преси, початкової і середньої школи, розпочато українізацію вищої школи, проведено значну роботу по підготовці українського правопису. Через активну діяльність щодо розвитку української мови і культури у червні 1933 р. пленум ЦК КПБУ звинуватив М. Скрипника у “націоналістичному ухилі” та помилках у національному будівництві, що підштовхнуло його до самогубства.

Християн Раковський (1873-1941 рр.), засновник Соціал-демократичної партії Румунії, соратник і учень Георгія Плеханова, голова Раднаркому УСРР у 1919-1923 рр. Х. Раковський активно критикував Й. Сталіна за втручання у внутрішні і зовнішні справи УСРР. При створенні СРСР у грудні 1922 р. він відстоював ідею конфедерації радянських республік та збереження за ними міжнародної правосуб'єктності – права на міжнародні зв'язки. Х. Раковський рішуче виступив проти сталінського плану “автономізації” республік у складі РСФРР. Він заперечував проект Й. Сталіна про об'єднання ключових центральних і республіканських комісаріатів, обмеження прав “незалежних республік”. Х. Раковський звертав увагу на те, що “форма незалежних республік давала нам можливість робити максимум революційного ефекту у всіх окраїнах, а також за кордоном”. Завдяки протестам Х. Раковського СРСР було утворено як федерацію формально рівноправних союзних республік. Але фактично відбувалася “автономізація” України та інших республік. Тому на XII з'їзді РКПб у 1923 р. Х. Раковський заявив, що союзне будівництво пішло хибним шляхом, і вимагав, щоб московські наркомати частину своїх повно-

важень передали національним республікам. Однак його заклики не знайшли підтримки.

Х. Раковський захищав право радянських республік на власний національний розвиток. Це спричинило його полеміку із секретарем ЦК КПБУ Д. Лебедем, котрий наполягав на тому, що в Україні розгортається боротьба двох культур – російської і української. У цій боротьбі, на думку Д. Лебеда, майбутнє за більш розвинутою російською культурою. Х. Раковський виступав за те, щоб надати можливість розвиватися українській культурі, яку штучно пригноблювали й обмежували.

У 20-ті роки ХХ ст. в Україні отримали поширення ідеї націонал-комунізму. Поява такої політичної течії зумовлювалася зв'язком попереднього національного руху із соціалізмом; порушенням політичних і національно-культурних прав УСРР більшовицькою Росією; політикою українізації, яка породила надію на можливе вирішення проблем національного державотворення, спираючись на радянську владу.

Основною працею “національного” комунізму став трактат Сергія Мазлаха і Василя Шахрая “До хвили (Що діється на Україні і з Україною)”, в якому було піддано критиці політику більшовиків по відношенню до України. Трактат обґрунтував необхідність незалежної УСРР, об'єднаної з радянською Росією та іншими соціалістичними державами на основі справжньої федерації і незалежність КПБУ, поєднаної з російською комуністичною партією через комуністичний інтернаціонал.

Найпомітнішими діячами цього напрямку були Володимир Винниченко та Микола Хвильовий. В. Винниченко (1889-1951 рр.) – переконаний соціаліст, активний член Української соціал-демократичної робочої партії, перший голова Генерального секретаріату УЦР, відомий письменник і драматург. Він визнав радянську владу в Україні та виявляв бажання працювати в її урядових структурах. Ще у 1917 р. В. Винниченко бачив вирішення української проблеми в рамках “федерації російської республіки” і участі в ній України “як рівного з іншими державного тіла” [30, с. 749]. Він підкреслював, що готовий відмовитися від будь-яких національно-політичних форм, якщо вони шкодять соціалізму. Проте більшовицька Росія відмовилася співробітничати з “націоналістом”, В. Винниченко змушений був емігрувати. У 1920 р. він опублікував працю “Відродження нації”, у якій аналізував уроки національної революції. Він зробив висновок, “що найкращим способом розвитку кожної нації є державність” Але і те-

пер залишався вірним своїм соціалістичним ідеалам, підкреслюючи, що відродження української державності має відбуватися “в гармонії з соціальним звільненням” [30, с. 751].

В еміграції В. Винниченко аналізував причини поразки української національної революції, розробив концепцію колектократії, згідно з якою перевага в майбутньому буде за колективними формами власності. Колектократія допускає приватну власність, але виключає найману працю.

Повернувшись наприкінці 1920 р. з еміграції, В. Винниченко підтримував ідею утворення федерації радянських республік. Разом з тим, він звинувачував більшовицький режим у тому, що суверенітет УСРР носить декларативний характер; більшовицька партія – це машина, якою управляє невелика група людей; справжньої влади Рад в Україні не існує, тому що влада мілітаризована і централізована; політика більшовицької Росії спонукає українців-комуністів виступати проти національних прагнень свого народу [52, с. 225].

М. Хвильовий (1893-1933 рр.), український прозаїк, поет, публіцист. Він вважав, що комунізм можна реалізувати на національному ґрунті, відкинувши “російський шлях” розвитку в культурній сфері. Для цього потрібно подолати українську провінційність, орієнтуватися на ідеал європейської людини і громадянина. За його словами, необхідно покінчити не тільки з малоросійством, українофільством, а й москвофільством.

У низці памфлетів 1925-1926 років (“Камо грядеши”, “Думки проти течії”, “Україна або Малоросія”), виходячи з того, що Україна стала провінцією Росії не лише в географічному, а і в психологічному сенсі, М. Хвильовий ставить завдання, щоб українці стали національно свідомими. Найважливішим засобом для вирішення цього завдання мало стати духовно-культурне відродження України, що яскраво відобразилося в гаслах “Геть від Москви”, “Даєш культурний ренесанс!” [52, с. 260]. У питанні про орієнтацію культури він підкреслював, що “Європа – це досвід багатьох століть грандіозної цивілізації. Європа – це Гете, Дарвін, Байрон, Ньютон, Маркс і так далі” [52, с. 258]. У Європі він вбачав зразок людини і громадянина, творця високих суспільних і політичних цінностей, що сприятимуть звільненню українців від рабства та провінційності, формуватимуть світогляд свідомих українців і власної національної культури.

Заперечуючи імперську тенденцію до злиття націй через посередництво пролетарського інтернаціоналізму, М. Хвильовий у яскраво публіцистичній формі проповідував ідею української незалежної



держави, яка має слугувати орієнтиром для українського патріота, і зрадити їй – означає зрадити своїй матері. Найкатегоричніше ідея самостійної державності звучить у памфлеті “Україна чи Малоросія?”. Необхідність самостійності України М. Хвильовий обґрунтовує прагненням нації досягти природного стану, який Західна Європа пройшла в часи формування національних держав [52, с. 258].

Для ідеології націонал-комунізму було характерним визнання УСРР як держави трудящих, визнання комунізму як прогресивного ладу, в межах якого можна реалізувати національно-державницький ідеал, підтримка ідеї федерації незалежних республік, критика більшовицького режиму Росії, ставлення до національної революції як продовження соціальної, надання пріоритету колективним формам власності.

У радянський період не існувало умов для вільного розвитку науки конституційного (державного) права, адже марксизм-ленінізм відкидав ідеї і принципи природного права, парламентаризму, поділу влади, пріоритету людини над державою, примату прав і свобод особистості, як прояви буржуазної ідеології. Тому відомі юристи 20-х рр. ХХ ст. П. І. Стучка, Д. І. Курський, М. В. Криленко, І. П. Розумовський М. А. Рейснер, та інші змушені були трактувати державу і право виключно з класових позицій, спираючись на марксистсько-ленінську ідеологію.

Провідною науковою установою в УСРР, яка займалася дослідженнями конституційного права, стала комісія радянського права при Всеукраїнській Академії Наук, котра розпочала свою роботу 1927 р. Очолив комісію А. Е. Кристер, до її першого складу увійшли В. А. Карпенко, М. І. Мітіліно, М. М. Товстоліс, О. С. Добров, Б. О. Язловський. 1930 р. головою комісії був обраний академік М. І. Палієнко. Комісія працювала над питаннями радянського будівництва: новим районуванням, діяльністю органів влади під час соціалістичної реконструкції. Значну кількість праць з проблем конституційного права опублікував М. І. Палієнко: “Конфедерації, федерації і СРСР”, “Право громадянства в сучасних федераціях і в Союзі РСР”, “Проблема суверенітету сучасної держави”, “Розвиток Конституції УРСР як складової частини СРСР”. У 1929 р. М. І. Палієнко у складі конституційної комісії брав участь у розробці проекту Конституції УСРР [91, с. 38-47].

1949 р. при Академії Наук УРСР було створено Сектор держави і права, який очолив академік В. М. Корецький. Крім інших напрямків, сектор проводив дослідження з питань теорії радянської держави,

Конституції УРСР, державного управління. 1957 р. науковці отримали можливість ознайомитися з працею А. П. Таранова “Історія Конституції Української РСР”. У 60-ті роки з проблем конституційного будівництва були опубліковані наукові праці В. М. Терлецького, А. П. Таранова, В. М. Марчука, В. В. Мирги. 1969 р. на базі Сектора держави і права було створено Інститут держави і права АН УРСР, який у 1974 р. очолив академік Б. М. Бабій. Науковці інституту брали участь у підготовці проекту Конституції УРСР 1978 р. Проблеми конституційного розвитку України досліджували В. Б. Авер’янов, В. Ф. Сіренко, А. П. Таранов, І. А. Тимченко, В. В. Цветков. У першій половині 80-х років результати досліджень опубліковано у колективних монографіях “Вдосконалення апарату державного управління (конституційний аспект)”, “Ради народних депутатів: правові питання організації і діяльності”, “Державотворчі дослідження і практика місцевих Рад”. Особливим чином дослідження Інституту держави і права у галузі конституційного права активізувалися у період реформ другої половини 80-х років ХХ ст. [101, с. 54-62].

Радянська наука конституційного права була частиною марксистсько-ленінської ідеології. Незважаючи на це, вона напрацювала теоретичні знання про конституційні явища і процеси, підготувала національні наукові кадри у галузі конституційного права, що стало підґрунтям для формування конституційних інститутів незалежної України.

## **§ 2. Основні етапи конституційного будівництва у радянський період. Особливості радянського конституціоналізму**

Конституційне будівництво радянського періоду залежало від соціально-економічних і політичних умов та від завдань, які ставила більшовицька партія (ВКПб-КПРС). Тому цей період доцільно розділити на чотири етапи. Перший етап охоплює 1919-1935 рр. – конституційне будівництво за часів “воєнного комунізму”, нової економічної політики та реалізації плану побудови соціалізму в СРСР. Другий етап (1936-1976 рр.) – конституційне будівництво на основі Конституції СРСР 1936 р. Третій етап (1977-1985 рр.) – започаткувало прийняття Конституції СРСР 1977 р. Четвертий етап охоплює конститу-

ційні процеси за часів перебудови: від конституційної реформи 1988 р. до проголошення незалежності України у 1991 р.

У листопаді 1917 р. більшовицька партія шляхом державного перевороту захопила владу в Росії. Програмні документи більшовицької партії не передбачали прийняття конституції у тому вигляді, у якому вона діяла за буржуазного ладу, адже їхньою метою була ліквідація буржуазного права, а отже і відмова від конституції, як складової частини буржуазного права. Проте більшовицька теорія не відкидала можливості прийняття соціалістичної конституції, яка б принциповим чином відрізнялася від буржуазної. У січні 1918 р. III Всеросійський з'їзд рад порушив питання про необхідність прийняття конституції. Розробка проекту конституції відбувалася за участі лівих партій – союзників більшовиків. Остаточний проект конституції було розроблено конституційною комісією на чолі із лідерами більшовиків Я. Свердловим та Й. Сталіним. 10 липня 1918 р. V Всеросійський з'їзд рад ухвалив Конституцію РСФРР.

За структурою Конституція РСФРР 1918 р. складалася із 6 розділів, 17 глав і 90 статей. Перша більшовицька конституція повністю відкидала конституційний досвід як Росії, так і інших країн світу. Вона спиралася на партійні документи та перші декрети радянської влади. З огляду на це, Конституція РСФРР 1918 р. за змістом була документом, що містив ідеологічні положення більшовицької партії, мала відверто класовий характер. Конституція відмовлялася від концепції про права людини, про народ – джерело державної влади, а натомість – закріплювала диктатуру пролетаріату.

Конституція РСФРР 1918 р. містила значну кількість програмних положень, політичних завдань, реалізувати які у майбутньому планували більшовики. До специфічних рис Конституції слід віднести те, що її норми виходили за межі правового регулювання у середині країни. Це, зокрема, положення про перемогу соціалізму у всіх країнах світу. Конституція закріплювала право на застосування сили з метою утвердження соціалістичного ладу. Вона передбачала ліквідацію експлуататорських класів та примусове знищення приватної власності. Конституція РСФРР 1918 р. була недосконалою з позицій юридичної техніки.

У ст. 4 Конституції РСФРР 1918 р. більшовики проголосили підтримку “демократичного миру без анексій і контрибуцій, на основі вільного самовизначення народів”. Проте така норма Конституції не стала підставою для визнання більшовицькою Росією Української Народної Республіки. Відверто нехтуючи правом націй на самовизна-

чення, більшовики проголосили радянську владу у Харкові та розпочали війну проти УНР. Захопивши значну частину Лівобережної України навесні 1919 р., більшовицька Росія порушила питання перед урядом УСРР про необхідність прийняття Конституції УСРР.

Причини прийняття Конституції УСРР 1919 р. носили виключно політико-ідеологічний характер і мали за мету: 1) узаконення більшовицької ідеології про ліквідацію буржуазної держави і права шляхом встановлення диктатури пролетаріату, створення умов для підготовки світової соціалістичної революції; 2) законодавче закріплення більшовицької влади в Україні та політики “воєнного комунізму”; 3) формальне визнання більшовицькою Росією права українського народу на самовизначення.

Проект Конституції УСРР був розроблений згідно постанови III з'їзду КПБУ, декларацій і декретів Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету (ВУЦВК) і Ради Народних Комісарів (РНК) УСРР. Суспільний і державний лад у Конституції УСРР було закріплено, спираючись на Конституцію РСФСР 1918 р. Використання конституції більшовицької Росії, як основного джерела для розробки проекту Конституції УСРР, було цілком закономірним, адже I Всеукраїнський з'їзд рад ухвалив рішення про чинність на території УСРР декретів і розпоряджень ВЦВК і РНК РСФСР. Суто з ідеологічних міркувань розробники Конституції УСРР повністю проігнорували світовий конституційний досвід та конституційні напрацювання Української Народної Республіки.

Над проектом працювала комісія, до складу якої увійшли члени Народного комісаріату юстиції УСРР. Спочатку проект Конституції схвалив ЦК КПБУ, потім ВУЦВК та РНК УСРР, після чого його було винесено на розгляд і затвердження Всеукраїнського з'їзду рад. Вирішальний вплив на зміст Конституції мав III з'їзд КПБУ, що відбувся у Харкові 1-6 березня 1919 р. Із доповіддю про розробку проекту Конституції УСРР виступив член ЦК КПБУ народний комісар юстиції УСРР О. Хмельницький. У роботі партійного з'їзду брав участь представник ЦК РКПб Я. Свердлов, під тиском якого III з'їзд КПБУ визнав необхідним “замість самостійної Конституції Української Республіки прийняти, хоча б з поправками, Конституцію Радянської Росії” [32, с. 153].

Розгляд проекту Конституції відбувся у останній день роботи III Всеукраїнського з'їзду рад 10 березня 1919 р. Про проект Конституції УСРР делегатам з'їзду доповів О. Хмельницький. Контролював процес прийняття конституції представник більшовицької Росії Я. Свер-

длов, який наполегливо рекомендував “прийняти загалом і в цілому Конституцію РСФРР, допускаючи її зміни залежно від місцевих умов”. Незважаючи на тиск, проти запропонованого проекту виступили ліві есери і боротьбисти на чолі з В. Блакитним, які категорично відкидали закріплення у конституції диктатури пролетаріату, надмірної централізації влади та відмову від принципу розподілу влади на законодавчу, виконавчу і судову. Однак більшовики, користуючись кількісною перевагою (з 1887 делегатів з’їзду – 1435 члени більшовицької партії), ухвалили Конституцію УСРР у запропонованому варіанті [32, с. 153].

Конституція УСРР 1919 р. складалася із чотирьох розділів і 35 статей. Розділ 1 – “Основні положення” декларував перемогу соціалістичної революції та встановлення диктатури пролетаріату, розділ 2 закріплював організацію вищих і місцевих органів державної влади, розділ 3 містив “Декларацію прав і обов’язків працюючого і експлуатованого народу України”, розділ 4 – положення про герб і прапор УСРР. Конституція УСРР була опублікована російською, а не українською мовою.

Конституція УСРР 1919 р. не ставила завдання побудови суверенної держави. Навпаки, у ст. 4 зазначалося, що УСРР “заявляє про свою повну солідарність з існуючими радянськими республіками і про своє рішення вступити з ними у найтісніше політичне об’єднання для спільної боротьби за торжество світової комуністичної революції” [95, с. 143].

Центральними органами влади Конституція УСРР 1919 р. проголошувала Всеукраїнський з’їзд Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, ВУЦВК і РНК. Всеукраїнський з’їзд Рад – найвищий орган державної влади УСРР. Він формувався з делегатів, яких обирали місцеві ради. Кількісний склад Всеукраїнського з’їзду Рад Конституція УСРР не встановлювала. З’їзд Рад скликався ВУЦВК не рідше ніж два рази на рік. З’їзд Рад мав право вирішувати будь-які питання, що відносилися до відання центральних органів влади УСРР. До виключної компетенції Всеукраїнського з’їзду Рад відносилося затвердження змін і доповнень до Конституції та оголошення війни і встановлення миру [95, с. 143].

ВУЦВК формувався з’їздом Рад і ніс перед ним відповідальність. ВУЦВК і Всеукраїнський з’їзд Рад визначали напрямок діяльності уряду – Ради Народних Комісарів. До виключного відання ВУЦВК Конституція УСРР відносила: 1) закріплення організації збройних сил; 2) встановлення основ соціалістичного будівництва у

галузі народного господарства; 3) затвердження річного бюджету; 4) ухвалення законодавства про вибори до місцевих органів радянської влади; 5) видання загальних положень про внутрішню організацію місцевих органів радянської влади [95, с. 144].

Згідно з Конституцією УСРР Рада Народних Комісарів обиралася ВУЦВК. Як зазначено у ст. 16 РНК “має право брати на свій розгляд питання і справи, що стосуються законодавства і загального керування країною” за участі спеціального уповноваженого ВУЦВК. У іншому випадку – постанови РНК підлягають затвердженню ВУЦВК [95, с. 144-145].

Перша Конституція УСРР не передбачала принципу поділу державної влади на три гілки та систему стримувань і противаг. Це зумовлювалося тим, що реальна влада належала не конституційним органам, а більшовицькій партії.

Конституція УСРР 1919 р. лише у загальному визначила структуру, компетенцію та порядок утворення місцевих органів влади. Місцевими органами державної влади проголошувалися міські й сільські ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів, а також губернські, повітові та волосні з'їзди рад. Їм належали розпорядчі повноваження. Виконавчі повноваження надавалися виконавчим комітетам рад [95, с.145].

Статті 20 і 21 Конституції УСРР містили положення про вибори депутатів до органів радянської влади. Виборчі права отримували громадяни УСРР незалежно від “релігії, народності, стану”, які досягли 18 років і “здобувають засоби до життя продукційною і загальнокорисною працею”. Конституція УСРР надавала виборчі права іноземцям, “які належать до робітничого класу і трудового селянства” [95, с.145]. Окремі категорії населення позбавлялися виборчих прав. До них відносилися особи, що користувалися найманою працею, особи, що проживають на нетрудові доходи, приватні торговці, служителі релігійних культів, бувші службовці органів поліції Російської імперії, особи офіційно визнані психічно хворими та особи, що відбувають покарання за злочини [95, с.145]. Отже, Конституція УСРР 1919 р. обмежувала виборчі права громадян за класовою ознакою. Вона встановила систему невсезагальних, непрямих, нерівних виборів при відкритому голосуванні. Проведення виборів контролювала КПБУ.

“Декларація прав і обов'язків працюючого і експлуатованого народу України” проголошувала диктатуру пролетаріату. За радянських часів у наукових працях щодо Конституції УСРР 1919 р. зазнача-

лося, що диктатура пролетаріату не буде існувати завжди, після придушення експлуаторських класів радянська влада від неї відмовиться [95, с. 142].

За Конституцією УСРР 1919 р. права і свободи отримували лише представники “працюючого і експлуатованого народу України”. Трудящі отримували право на свободу слова, зборів, створення союзів та спілок, право на безоплатну освіту. Конституція УСРР декларувала рівноправність трудящих незалежно від раси і національності. Основними обов’язками громадян проголошувалася праця і оборона соціалістичної батьківщини. Стаття 28 закріплювала трудову повинність: “непрацюючий не їсть” [95, с.146].

Передбачені Конституцією УСРР 1919 р. герб і прапор копіювали державну символіку більшовицької Росії. Герб містив більшовицьке ідеологічне гасло “Пролетарі всіх країн, єднайтеся”, записане українською і російською мовами. Встановлена Конституцією УСРР символіка не мала нічого спільного із історичними національними традиціями України.

Конституція УСРР 1919 р. не опиралася на досягнення європейського конституціоналізму початку ХХ ст. Її недоліком слід вважати те, що вона не встановлювала територію і державно-правовий статус радянської України, не врегульовувала судову систему, діяльність прокуратури і адвокатури. В основу Конституції було покладено класовий підхід. Вона закріплювала антидемократичний політичний режим – диктатуру пролетаріату. Основною метою прийняття Конституції було юридичне закріплення більшовицької ідеології та програми політичної діяльності – перемогу світової соціалістичної революції і створення світової республіки рад.

Керуючись марксистською тезою про створення світової республіки рад, у 1919 р. більшовицька партія взяла курс на об’єднання радянських республік, що виникли в результаті розпаду Російської імперії. По суті, це означало намагання більшовиків поширити свою владу на інші країни світу, або, як мінімум, відновити Російську імперію.

1 червня 1919 р. ВЦВК РСФРР видав декрет “Про об’єднання Радянських Республік: Росії, України, Латвії, Литви, Білорусії для боротьби зі світовим імперіалізмом”. Специфіка зазначеного акту полягала у тому, що цей документ за формою є актом вищого органу державної влади РСФРР – Всеросійського ЦВК, але він кваліфікував його як договір між республіками. У декреті обґрунтовувалася необхідність об’єднання військових формувань і військового командування,

рад народного господарства, народних комісаріатів залізниць, фінансів і праці Росії, України, Латвії, Литви та Білорусі з тим, щоб державне керівництво цими галузями було зосереджено в руках органів державної влади РСФРР. Протягом 1920-1921 рр. РСФРР уклала союзні договори з незалежними радянськими соціалістичними республіками: Україною, Білорусією, Азербайджаном, Вірменією, Грузією про військовий та господарський союз.

Частина державно-партійного керівництва УСРР розцінювала процес об'єднання радянських республік під владою Росії як “порушення її суверенітету”, “звуження прав українського народу”. З огляду на це, більшовицька Росія запропонувала створити союз радянських республік. Проект об'єднання радянських республік підготувала комісія на чолі із Й. Сталіним. Цей проект передбачав входження радянських республік на правах автономій до складу РСФРР і отримав назву “плану автономізації”. Таке об'єднання викликало протест з боку урядів радянської України і Грузії, які запропонували створення конфедерації республік. З тим, щоб схилити на свій бік керівництво республік, В. Ленін вніс пропозицію створити соціалістичну федерацію, суб'єкти якої матимуть рівноправний статус, що отримало назву “плану федералізації”. У кінцевому результаті зазначена комісія, спираючись на “план федералізації”, підготувала такий документ, за яким влада більшовицької Росії маскувалася під союзні органи влади [32, с. 216].

У ході конституційного процесу виникло багато інших розбіжностей між прихильниками націонал-комунізму та сталінської “автономізації” стосовно розподілу компетенції суб'єктів майбутнього союзу. Перевагу було віддано ідеї федералізації, яка хоч і не гарантувала Україні, як суб'єкту радянської федерації, суверенного статусу, все ж сприяла закріпленню за нею державного статусу – союзної республіки у складі СРСР.

Проект складався із двох документів: Декларації про утворення СРСР і Союзного договору. 10 грудня 1922 р. VII Всеукраїнський з'їзд рад схвалив підготовлені комісією проекти Декларації про утворення СРСР і Союзного договору.

30 грудня 1922 р. у Москві розпочав роботу I Всесоюзний з'їзд Рад, у роботі якого брали участь представники Росії, України, Білорусії та Закавказзя. Від РСФРР учасниками з'їзду стали 1217 делегатів, від УСРР – 354 делегати, від Закавказької Федерації – 73 і від БСРР – 23 делегати, що свідчить про нерівноправність суб'єктів договору. З'їзд без обговорення затвердив Декларацію про утворення СРСР і



Союзний договір. Декларація проголошувала утворення СРСР, характеризувала історичні умови, за яких відбувалася ця подія, визначала основні принципи об'єднання республік. Договір закріплював об'єднання РРФСР, УРСР, БРСР і ЗРФСР в одну союзну державу, визначав систему вищих органів влади та управління СРСР, основні риси взаємовідносин органів Союзу з органами республік, вирішував питання громадянства, бюджетних відносин, закріплював право виходу союзних республік із Союзу.

У січні 1923 р. Президія ЦВК СРСР утворила шість комісій для підготовки найважливіших частин майбутньої Конституції. Почалася робота над проектом і в союзних республіках. Знову вносилися пропозиції, відкинуті в ході створення СРСР: про ліквідацію РРФСР і безпосереднє входження до складу СРСР її автономних республік, про надання республікам Закавказзя права безпосереднього входження в СРСР та інше.

Важливе значення для розробки Конституції СРСР мав XII з'їзд РКПб, що відбувся у квітні 1923 р. З'їзд відзначив необхідність створення спеціального органу представництва національностей на засадах рівності. Незабаром ЦВК СРСР сформував розширену Конституційну комісію у складі 25 осіб, включаючи представників ЦВК всіх союзних республік.

Нарада представників національних республік і областей підтримала створення двох палат ЦВК СРСР – Союзної Ради і Ради Національностей. Рада Національностей повинна формуватися із представників союзних і автономних республік. Нарада висловилася за рівність палат, право обох на законодавчу ініціативу.

Конституційне закріплення процесу утворення СРСР як федерації суверенних радянських республік відбулося під час II Всесоюзного з'їзду Рад, який 31 січня 1924 р. затвердив Конституцію СРСР.

В основу Конституції 1924 р. було покладено Декларацію про утворення СРСР і Союзний договір 1922 р., які у процесі доопрацювання і узгодження зазнали несуттєвих змін. Конституція СРСР складалася з двох розділів: Декларації про утворення СРСР і Договору про утворення СРСР. У Декларації визначала причини і принципи добровільності та рівноправності об'єднання республік. СРСР залишався відкритим об'єднанням для входження до його складу нових республік. За союзною республікою зберігалось право виходу із складу СРСР, а її територія могла бути змінена тільки за її згоди. Договір про утворення СРСР складався із 11 глав. Згідно глави 1 до виключного відання Союзу відносилися: зовнішня політика і торгівля, вирі-

шення питань війни і миру, організація і керівництво збройними силами, загальне керівництво і планування економіки та бюджету, формування монетної, грошової і кредитної систем, а також системи загальносоюзних, республіканських і місцевих податків, загальних заasad землеустрою та землекористування, користування надрами, лісами і водами по всій території Союзу, основ судоустрою й судочинства, розробка основ загальносоюзного законодавства [95, с. 221].

Організація державної влади СРСР дублювала структуру і принципи державної влади, передбачені Конституцією РСФРР 1918 р. Вищим органом влади Конституція СРСР 1924 р. проголошувала Всесоюзний З'їзд Рад СРСР, що збирався один раз на рік, а у період між з'їздами – ЦВК СРСР. ЦВК складався із Союзної Ради, до якої входили представники республік пропорційно населенню і Ради Національностей, яка формувалася із представників союзних і автономних республік – по 5 депутатів від кожної, і автономних областей – по 1 депутату. Завдяки цьому Росія отримувала значно більшу кількість місць у Раді Національностей, що суперечило задекларованому принципу рівноправності союзних республік. У період між сесіями ЦВК СРСР вищим законодавчим і виконавчим органом влади була Президія ЦВК СРСР, яка обиралася на спільному засіданні палат [95, с. 224].

ЦВК СРСР формував вищий виконавчий орган – РНК СРСР, до складу якого входили 10 народних комісаріатів (наркоматів). П'ять наркоматів мали статус загальносоюзних: закордонних справ, військових і морських справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, пошти і телеграфів. П'ять наркоматів кваліфікувалися об'єднаними: ВРНГ, продовольства, праці, фінансів і робітничо-селянська інспекція. Конституція СРСР 1924 р. передбачала створення Верховного суду при ЦВК СРСР, на який покладалися функції розгляду справ про зловживання вищих посадових осіб СРСР і розгляд справ про відповідність республіканського законодавства союзному [95, с. 229].

У Конституції СРСР 1924 р. відсутні норми про суспільний лад, немає розділів про права та обов'язки громадян, про виборче право, місцеві органи влади і управління. Все це врегульовували конституції союзних республік.

Входження УРСР до складу СРСР зумовлювало необхідність внесення змін до Конституції УСРР 1919 р., пов'язаних із розподілом компетенції союзних та республіканських органів державної влади. У перші роки непу ВУЦВК УСРР прийняв низку нормативних актів конституційного характеру, що теж вимагало внесення змін до Кон-

ституції УРСР 1919 р. На конституційне будівництво в УСРР вплинуло і утворення у складі УСРР 1924 р. Автономної Молдавської Соціалістичної Радянської Республіки (АМСРР) та проведення адміністративно-територіальної реформи, що передбачала запровадження триступеневої системи місцевого управління.

VIII Всеукраїнський з'їзд Рад, який відбувся у січні 1924 р., доручив ВУЦВК переглянути Конституцію УСРР 1919 р. відповідно до Конституції СРСР 1924 р. і надати проект оновленої Конституції на затвердження IX Всеукраїнського з'їзду Рад. 9 травня 1925 р. на засіданні Президії ВУЦВК і РНК УСРР було заслухано доповідь М. Скрипника про внесення змін до Конституції УСРР 1919 р. та затверджено проект постанови щодо внесення змін. 10 травня IX Всеукраїнський з'їзд Рад прийняв постанову "Про зміну Конституції УСРР". Постанова містила перелік обставин, що вимагали внесення змін до Конституції республіки [13, с. 21].

IX Всеукраїнський з'їзд Рад доручив ВУЦВК підготувати до X Всеукраїнського з'їзду Рад проект нової Конституції УСРР та затвердив низку змін до Конституції УСРР 1919 р. з метою приведення її у відповідність до Конституції СРСР 1924 р. Входження УСРР до складу Союзу РСР знайшло своє відображення у різних статтях Конституції УСРР. Так, у ст. 8 зазначалося, що взаємини між найвищими та центральними органами УСРР і СРСР встановлювалися Конституцією СРСР. Стаття 14 Конституції УСРР у новій редакції визначала структуру РНК УСРР і статус уповноважених загальносоюзних наркоматів при уряді УСРР. У Конституції УСРР нової редакції закріплювалося входження до складу УСРР АМСРР. У ст. 18 закріплено адміністративно-територіальну реформу, якою передбачалася ліквідація губерній і перехід до триступеневої системи управління [13, с. 21].

Внесення змін до Конституції УСРР 1919 р. не вирішувало проблему необхідності прийняття нової Конституції УСРР. Тому IX Всеукраїнський з'їзд Рад визнав за необхідне повністю переробити Конституцію УСРР до X Всеукраїнського з'їзду Рад. Проект Конституції мав пройти широке народне обговорення. Але робота зі створення проекту нової Конституції УСРР до X з'їзду Рад, який мав бути скликаний у травні 1927 р., не була завершена. X з'їзд Рад постановив доручити ВУЦВК підготувати нову редакцію Конституції УСРР і подати її на затвердження XI Всеукраїнському з'їзду Рад без обговорення місцевими радами [13, с. 22].

Конституційна комісія ВУЦВК для розробки проекту нової Конституції УСРР створила підкомісію у складі представників від ЦК КПБУ, ВУЦВК, РНК і Наркомату юстиції. 23 березня 1929 р. відбулося засідання Конституційної комісії ВУЦВК, під час якого було розглянуто проект Конституції УСРР. Конституційна комісія прийняла за основу проект нової Конституції УСРР і обрала редакційну комісію з тим, щоб та здійснила остаточне редагування проекту Конституції УСРР. Остаточно проект нової Конституції УСРР був схвалений Президією ВУЦВК. 15 травня 1929 р. XI Всеукраїнський з'їзд Рад після обговорення доповіді про проект нової Конституції УСРР затвердив її. Зазначена Конституція складалася з п'яти розділів: 1) “Загальні засади”; 2) “Організація радянської влади”; 3) “Про виборчі права”; 4) “Про бюджет Української СРР”; 5) “Про Герб, Прапор і столицю УСРР”.

В основу Конституції УСРР 1929 р., як і Конституції УСРР 1919 р., була покладена утопічна концепція марксизму-ленінізму про диктатуру пролетаріату та заборону приватної власності на засоби виробництва. Так, у першому розділі Конституції УСРР 1929 р. проголошувалося, що “Конституція визначає основні завдання та форми організації диктатури пролетаріату і ставить перед собою за мету остаточно подолати буржуазію, знищити експлуатацію людини людиною та збудувати комунізм” [95, с. 252]. У ст. 1 Конституції зазначалося, що “Українська Республіка є соціалістична держава робітників та селян. Вся влада в межах УСРР належить Радам робітничих, селянських та червоноармійських депутатів” [95, с. 252]. Економічну основу держави визначено у ст. 4: “вся земля, надра, ліси і води, а також фабрики, заводи, банки, залізничний, водний та повітряний транспорт і засоби зв'язку є соціалістичною державною власністю на підставах, визначених законодавством СРСР і УСРР. Зовнішня торгівля визнається державною монополією” [95, с. 252].

Стаття 3 передбачала, що УСРР входить до складу СРСР “як суверенна держава і зберігає за собою право вільного виходу з Союзу” [95, с. 252]. Проте правового механізму виходу союзної республіки зі складу СРСР не існувало, а тому право виходу залишалося фікцією. Суверенітет УСРР обмежений лише в межах, зазначених у Конституції СРСР, а “поза цими межами УСРР здійснює свою державну владу самостійно” [95, с. 252]. Але Конституція СРСР 1924 р. закріплювала принцип верховенства загальносоюзних органів влади і управління та загальносоюзного законодавства у найважливіших галузях права, що

перетворювало проголошений у Конституції УСРР 1929 р. суверенітет України на формальність [13, с. 23].

У першому розділі Конституції УСРР 1929 р. перелічувалися політичні права трудящих. У той же час Конституція позбавляла права обирати і бути обраними до державних органів цілу низку громадян України за класовою ознакою. А отже, як зазначає В. Д. Гончаренко, класовий підхід був притаманний нормам Конституції УСРР 1929 р., які визначали правове становище населення республіки [13, с. 24]. Водночас, спираючись на більшовицьку ідею пролетарського інтернаціоналізму, Конституція УСРР 1929 р. наголошувала на неприпустимості обмеження прав і свобод національних меншин, надавала їм можливість користуватися рідною мовою, а також право створювати національні адміністративно-територіальні одиниці.

Конституція УСРР 1929 р. встановила право самостійно приймати свою власну Конституцію, право на територіальне верховенство, право на створення власних органів державної влади і органів державного управління, право прийому до громадянства УСРР, право ВУЦВК на здійснення законодавчої ініціативи у вищих органах СРСР [95, с. 255].

Конституція УСРР 1929 р. містила норми про входження до складу УСРР Молдавської АСРР. Вона регламентувала організацію та правове становище центральних і місцевих органів влади і управління. До центральних органів влади Конституція відносила Всеукраїнський з'їзд Рад, ВУЦВК, Президію ВУЦВК та РНК УСРР. До місцевих органів Основний Закон УСРР відносив окружні і районні з'їзди Рад робітничих, селянських та червоноармійських депутатів та їх виконавчі комітети. Згідно ст. 82 Конституції УСРР 1929 р. столицею Української СРР залишалося місто Харків [95, с. 266].

Конституція УСРР 1929 р. не врегульовувала адміністративно-територіальний поділ УСРР на округи і райони. Тому Постанова ВУЦВК від 9 лютого 1932 р. "Про утворення областей на території УСРР" не передбачала внесення змін до Конституції УСРР. Згідно Постанови ВУЦВК було створено Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську та Харківську області. У червні та жовтні 1932 р. ВУЦВК ухвалив рішення про створення відповідно Донецької та Чернігівської областей.

21 січня 1934 р. Президія ВУЦВК УСРР ухвалила постанову про перенесення столиці УСРР із Харкова до Києва. У січні 1935 р. XIII Всеукраїнський з'їзд рад затвердив за Києвом статус столиці УСРР та вніс відповідні зміни до ст. 82 Конституції УСРР 1929 р.

Таким чином, до першого етапу радянського конституційного будівництва слід відносити Конституцію УСРР 1919 р., Конституцію УСРР редакції 1925 р. і Конституцію УСРР 1929 р. Основним джерелом Конституції УСРР 1919 р. стала Конституція РСФРР 1918 р., а Конституція УСРР редакції 1925 р. і Конституція УСРР 1929 р. спиралися на Конституцію СРСР 1924 р. Розробники цих конституцій проігнорували вітчизняний конституційний досвід і досвід розвинутих країн світу. Їх прийнято у недемократичний спосіб під диктатом більшовицької партії та більшовицької Росії. Проголосивши диктатуру пролетаріату, конституції носили відверто антидемократичний, класовий характер. Вони не передбачали закріплення державного суверенітету та територіальної цілісності УСРР. Основне місце у конституціях відводилося ідеологічним положенням більшовицької партії та політичним завданням, які у майбутньому планували реалізувати більшовики. Організація державної влади будувалася без урахування принципу поділу влади на три гілки.

Лютневий 1935 р. Пленум ЦК ВКПб проголосив, що на середину 30-х років в СРСР завдяки проведенню індустріалізації, колективізації і культурної революції було ліквідовано залишки “експлуаторських класів” і збудовано основи соціалістичного ладу. З огляду на це, учасники пленуму вважали за необхідне внести демократичні зміни до Конституції СРСР 1924 р. Керуючись постановою Пленуму ЦК ВКПб, VII Всесоюзний з’їзд Рад СРСР 7 лютого 1935 р. створив конституційну комісію. Восени 1935 р. ЦВК СРСР ухвалив рішення про необхідність прийняття нової конституції та створив нову конституційну комісію на чолі із Й. Сталіним. До її складу увійшли також і представники УСРР – П. Любченко, Г. Петровський, В. Чубар та інші. Фактично, основним автором проекту конституції був Микола Бухарін, репресований у 1937 р.

У червні 1936 р. проект конституції було опубліковано для всенародного обговорення, яке продовжувалося впродовж шести місяців. За офіційними даними участь у обговоренні брало близько 75 млн осіб. У процесі обговорення було запропоновано близько 2,5 млн пропозицій про внесення змін до проекту конституції. Більшовицька партія вперше провела “всенародне обговорення” проекту конституції, щоб продемонструвати демократичний характер конституційного процесу в СРСР. Але обговорення проекту конституції контролювалося партійним апаратом та репресивними органами (ОДПУ, НКВС) і мало приховати тоталітарний режим.

25 листопада 1936 р. розпочав роботу VIII Всесоюзний з'їзд Рад. Третього грудня відбулося засідання редакційної комісії, під час якого було прийнято 47 поправок і доповнень до більш ніж 30 статей, після чого затверджено остаточний текст проекту Конституції СРСР. 5 грудня Всесоюзний з'їзд Рад одногolosно затвердив її текст.

Зазначена Конституція СРСР складалася з 13 розділів, що включають 146 статей. Глава I закріплювала соціалістичний суспільний лад в СРСР, який ґрунтувався на союзі двох дружніх класів: робітників і селян. Політичну основу СРСР склали ради депутатів трудящих, а економічну основу – соціалістична система господарства і соціалістична власність на засоби виробництва. У ст. 5 передбачено дві форми соціалістичної власності – державну і колгоспно-кооперативну. Земля, надра, води, ліси, заводи, фабрики, шахти, рудники, залізничний, водний і повітряний транспорт, банки, засоби зв'язку, а також комунальні підприємства і основний житловий фонд у містах проголошувалися державною власністю. Власність колгоспів і кооперативних організацій склали громадські підприємства. Земля закріплювалася за колгоспами в безоплатне і безстрокове користування. Конституція допускала дрібне приватне господарство, але без використання чужої праці. Конституція СРСР 1936 р. гарантувала правову охорону особистої власності та право її спадкування. Вона закріпила принцип праці й розподілу “від кожного за здібностями, кожному – по праці” [95, с. 309].

У розділі II Конституції СРСР 1936 р. “Державний устрій” декларувалися принципи федералізму, об'єднання союзних республік на засадах добровільності, розмежовувалися компетенція Союзу і союзних республік. Віданню СРСР підлягали: міжнародні відносини і зовнішня торгівля, питання війни і миру; прийняття до складу СРСР нових республік, зміна кордонів між союзними республіками, утворення країв, областей і автономних республік у складі союзних республік; організація оборони і керівництво збройними силами, державна безпека; затвердження державного бюджету, управління банками, грошовою і кредитною системою, транспортом і зв'язком та інше.

Стаття 17 зберігала за союзними республіками право вільного виходу зі складу СРСР, а територія республік не могла бути змінена без їх згоди. Конституція закріпила пріоритет союзних законів над законами союзних республік. Встановлювалося єдине союзне громадянство, кожен громадянин союзної республіки був громадянином СРСР.

Розділи III-VIII Конституції СРСР 1936 р. закріпили нову систему органів влади і управління. Конституція скасувала Всесоюзний з'їзд рад та проголосила вищим органом законодавчої влади в СРСР Верховну Раду. Вона складалася із двох палат: Ради Союзу і Ради Національностей. Рада народних комісарів – уряд СРСР формувався Верховною Радою і мав статус вищого виконавчого і розпорядчого органу. До складу уряду входило 8 загальносоюзних наркоматів: оборони, закордонних справ, зовнішньої торгівлі, шляхів сполучення, зв'язку, водного транспорту, важкої промисловості і 10 союзно-республіканських наркоматів: харчової, легкої, лісової промисловості, землеробства, радгоспів, фінансів, внутрішніх справ, внутрішньої торгівлі, юстиції та охорони здоров'я.

Конституція СРСР 1936 р. врегульовувала діяльність вищих органів державної влади і управління союзних республік – Верховної Ради та Ради Народних Комісарів [95, с. 310]. Вона запровадила нову назву органів влади на місцях: замість назви ради робітничих, селянських і червоноармійських депутатів – ради депутатів трудящих.

Розділ IX “Суд і прокуратура” проголошував, що правосуддя в СРСР здійснюється Верховним Судом СРСР, Верховними судами союзних республік, крайовими і обласними судами, судами автономних республік і автономних областей, окружними судами, спеціальними судами та народними судами. Конституція декларувала принципи незалежності суддів, розгляд справ у всіх судах за участю народних засідателів, відкритий розгляд справ, забезпечення права обвинуваченому на захист, ведення судочинства мовою союзної або автономної республіки. Вищий нагляд за виконанням законів покладался на генерального прокурора СРСР. Республіканські, крайові, обласні прокурори, а також прокурори автономних республік і автономних областей призначалися прокурором СРСР терміном на п'ять років. Органи прокуратури підпорядковувалися прокурору СРСР [95, с. 314].

Конституція СРСР 1936 р. проголошувала основні права і свободи громадян (ст. 118-125): право на працю і відпочинок, на матеріальне забезпечення в старості та при втраті працездатності, право на освіту, рівноправність незалежно від статі, національності та раси, свободу совісті, слова, друку, мітингів і зборів, демонстрацій, недоторканність особи, житла, таємницю листування, право на об'єднання у громадські організації.

У ст. 126 Конституції вперше закріплювалася керівна роль ВКПб як “керівного ядра всіх організацій трудящих як громадських,



так і державних” [95, с. 316]. Отже, більшовицька партія, яка фактично узурпувала державну владу, сталінською конституцією юридично закріпила за собою монополію на владу. Проте, реальна влада у Радянському Союзі належала найвищому державно-партійному керівництву на чолі зі Й. Сталіним. Окрім цього, Конституція СРСР узаконила одержавлення партійного апарату.

Розділ XI Конституції СРСР 1936 р. присвячений виборчій системі. Виборче право надавалося громадянам з 18 років незалежно від расової та національної приналежності, статі, віросповідання, соціального походження. Право висування кандидатів у депутати надавалося громадським організаціям, а по суті – більшовицькій партії. Депутат повинен був звітувати про свою роботу і міг бути відкликаний за рішенням виборців [95, с. 318].

Конституція СРСР 1936 р. передбачала значну кількість ідеологічних положень більшовицької партії. З огляду на юридичну техніку вона була досконалішою, порівняно із Конституцією СРСР 1924 р. Нова конституція удосконалила організацію державної влади, формально розширила права і свободи громадян, запровадила демократичну виборчу систему, відмовилася від положення про диктатуру пролетаріату та світову республіку рад. Але Конституція СРСР 1936 р. не мала прямої дії, її положення про права і свободи громадян носили декларативний характер, юридичним чином була закріплена однопартійна політична система та монополія більшовицької партії на владу. “Найдемократичніша” радянська конституція повинна була перекопати трудящих інших країн у перевагах соціалізму.

Прийняття Конституції СРСР вимагало розробки нових республіканських конституцій. Розробка проекту Конституції УСРР повторювала процес, який відбувався на союзному рівні. Робота з підготовки проекту нової Конституції УСРР розпочалася з прийняття постанови Президії ВЦВК УСРР від 13 червня 1936 р. “Про обговорення проекту Конституції СРСР”. У липні 1936 р. Політбюро ЦК КПБУ сформувало конституційну комісію на чолі з П. Любченком. До складу комісії увійшли представники вищого державно-партійного керівництва УСРР: Г. Петровський, С. Косіор, П. Постишев, В. Затонський, Й. Якір та інші (всього – 31 особа). Наприкінці 1936 р. конституційна комісія завершила роботу над проектом конституції. Про підготовку проекту конституції УСРР П. Любченко інформував Президію ЦК ВКПб у Москві, а фактично Й. Сталіна, що свідчить про формальний характер державного суверенітету УСРР. Після схвалення проекту Президією ЦК ВКПб його затвердила Президія ВЦВК УСРР.

1 січня 1937 р. проект Конституції УСРР було опубліковано для все-народного обговорення. У результаті обговорення було запропоновано низку доповнень, поправок та уточнень, але всі вони проходили партійну цензуру і не передбачали суттєвих змін до проекту [32, с. 284].

25 січня 1937 р. розпочав роботу XIV Всеукраїнський з'їзд Рад УСРР, на який прибуло 1029 делегатів, 965 із них мали право вирішального голосу. З доповіддю про проект Конституції УСРР виступив П. Любченко. У обговоренні проекту взяли участь більше 40 делегатів з'їзду, які запропонували внести окремі зміни до документу. У зв'язку з цим з'їзд сформував редакційну комісію у складі 160 осіб, яка внесла зміни до 8 статей. 30 січня 1937 р. після постатейного голосування Всеукраїнський з'їзд Рад затвердив нову Конституцію УРСР.

Конституцію УРСР 1937 р. побудовано відповідно до Конституції СРСР 1936 р. Вона складається із 13 розділів і 146 статей. Розділ I – “Суспільний лад” повторював зміст першого розділу Конституції СРСР 1936 р.: проголошував УРСР соціалістичною державою робітників і селян, закріплював радянську політичну систему, за якою влада належала радам депутатів трудящих та соціалістичну, планову систему господарства, соціалістичну (державну і колгоспно-кооперативну) власність на засоби праці. У статті 2 Конституції УРСР 1937 р., що носила відверто ідеологічний характер, зазначалося: “політичну основу УРСР становлять ради депутатів трудящих, що виростили і зміцнили внаслідок повалення влади поміщиків і капіталістів, завоювання диктатури пролетаріату, визволення українського народу від національного гніту царату та російської імперіалістичної буржуазії і розгрому націоналістичної контрреволюції” [95, с. 319].

Другий розділ Конституції УРСР 1937 р. декларував добровільне об'єднання УРСР разом з іншими радянськими республіками у союзну державу – СРСР. Конституція проголошувала суверенітет УРСР, недоторканність її кордонів і право виходу із складу СРСР. Але суверенні права УРСР обмежувалися положеннями ст. 16 та ст. 41 про чинність на її території законодавства СРСР та підпорядкування вищих органів влади і управління УРСР органам влади СРСР. Декларативні положення про суверенні права УРСР обмежувалися викладеними у ст. 19 повноваженнями органів влади і органів державного управління УРСР – Верховної Ради (ВР) УРСР, її Президії, РНК і народних комісаріатів УРСР. Стаття 17 встановила принцип

подвійного громадянства: кожен громадянин УРСР є громадянином СРСР [95, с. 321].

Конституція УРСР 1937 р. передбачала адміністративно-територіальний поділ України на 7 областей: Вінницьку, Дніпропетровську, Донецьку, Київську, Одеську, Харківську, Чернігівську і Молдавську АРСР [95, с. 321].

Розділи III-IV Конституції УРСР 1937 р. закріпили нову систему органів влади і управління. Конституція УРСР скасувала Всеукраїнський з'їзд рад та проголосила єдиним законодавчим органом державної влади Верховну Раду. Вона обиралася терміном на 4 роки за нормою 1 депутат від 100 тисяч населення. Чергові сесії Верховної Ради скликалися двічі на рік, позачергові – за рішенням Президії або на вимогу не менше третини депутатів. Президію Верховної Ради обирали депутати у складі голови, двох заступників, секретаря і 15-ти членів. Зосередження широких повноважень у Президії суперечило принципам парламентаризму і свідчило про централізацію влади [95, с. 322].

За ст. 39 Конституції УРСР 1937 р. Верховна Рада формувала уряд – Раду Народних Комісарів, яка була відповідальна та підзвітна перед Верховною Радою і Президією ВР. До складу РНК УРСР входили союзно-республіканські комісаріати (харчової, легкої, лісової промисловості, земельних справ, фінансів, внутрішньої торгівлі, НКВС, юстиції та охорони здоров'я) і республіканські (освіти, місцевої промисловості, комунального господарства, соціального забезпечення). Конституція УРСР 1937 р. закріплювала за РНК УРСР обмежені повноваження. Уряд УРСР підпорядковувався РНК СРСР, ст. 14 Конституції СРСР 1936 р. вимагала від РНК УРСР виконувати постанови і розпорядження РНК СРСР [95, с. 324].

Розділи V-VI Конституції УРСР 1937 р. регламентували діяльність вищих органів державної влади й управління Молдавської АРСР. Їх побудовано за аналогією до українських. Органами державної влади в областях, округах, районах, містах, селищах, станицях і селах УРСР стали відповідні ради депутатів трудящих, яких обирало населення терміном на 2 роки. Виконавчими та розпорядчими органами місцевих рад були виконавчі комітети. Управлінські функції на місцях здійснювали управління та відділи виконкомів [95, с. 327].

Передбачена Конституцією УРСР 1937 р. система рад мала ознаки парламентської системи, проте фактично ради не були самостійною владою, адже реальна влада належала партійному апарату, ко-

трий став керівним органом держави за умов тоталітарного політичного режиму.

Конституція УРСР 1937 р. запровадила принципово нову виборчу систему. Стаття 133 задекларувала демократичну систему виборів, яка спиралася на принципи загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні [95, с. 336]. Запровадження такої виборчої системи більшовицька партія пояснювала перемогою соціалізму в СРСР. Проте на практиці декларована демократична система виборів не діяла. Правом висувати кандидатів у депутати могла скористатися лише КПБУ, вибори носили безальтернативний характер і контролювалися органами ОДПУ-НКВС.

Розділ IX Конституції УРСР 1937 р. закріпив основні принципи судової системи та прокуратури. Здійснення правосуддя покладалося на Найвищий суд УРСР, Найвищий суд Молдавської АРСР, обласні суди, суди адміністративних округів, народні суди, а також спеціальні суди СРСР. Усіх суддів, окрім народних, обирали відповідні ради терміном на 5 років. Народних суддів обирали громадяни у районах на основі загального, прямого і рівного виборчого права при таємному голосуванні терміном на 3 роки. Конституція декларувала незалежність суддів, підлеглість їх виключно закону, відкритість розгляду справ, право обвинуваченого на захист, використання рідної мови, участь у судовому процесі народних засідателів [95, с. 333].

Вищий нагляд за виконанням законів Конституція УРСР 1937 р. покладала на генерального прокурора СРСР та прокурора УРСР. Прокурор УРСР призначав окружних, районних і міських прокурорів. Прокурори усіх рівнів здійснювали свої функції впродовж 5 років незалежно від місцевих органів, підпорядковуючись лише генеральному прокуророві СРСР, що свідчить про запровадження єдиної централізованої загальносоюзної системи органів прокурорського нагляду [95, с. 333-334].

Фактично ж судова і правоохоронна система була повністю підконтрольна партійному апарату, була складовою частиною тоталітарного режиму і виконувала репресивну функцію. Встановлені Конституцією УРСР 1937 р. демократичні принципи судочинства носили декларативний характер. Судовий процес мав ознаки інквізиційного типу процесу.

Конституція СРСР 1936 р. і Конституція УРСР 1937 р. були прийняті у псевдодемократичний спосіб. Конституція УРСР 1937 р. була побудована таким чином, що сама її структура засвідчувала абсолютизацію держави. Із 13 розділів Конституції правам і свободам

громадян було присвячено один із останніх розділів – 10. Всебічний розвиток особи за Конституцією розглядався не як мета будівництва соціалізму, а як засіб досягнення цієї мети. Конституція УРСР 1937 р. містила низку демократичних положень, які носили декларативний характер, не мали нічого спільного із фактично існуючим в СРСР тоталітарним режимом.

Згідно ст. 146 Конституції УРСР 1937 р. зміни до Конституції УРСР здійснюються за рішенням Верховної Ради УРСР, що ухвалюються більшістю (не менше 2/3) голосів. Здебільшого зміни до Конституції УРСР вносилися у зв'язку із змінами до Конституції СРСР 1936 р. Внесення змін до Конституції рекомендувало або попередньо схвалювало Політбюро ЦК ВКПб. Загалом за 40 років до Конституції УРСР 1937 р. було внесено близько 50 змін і доповнень.

У 1937-1939 рр. до ст. 18 Конституції УРСР 1937 р. було внесено зміни у зв'язку з утворенням нових областей у складі УРСР: Житомирської, Кам'янець-Подільської, Миколаївської і Полтавської (вересень 1937 р.); Сталінської і Ворошиловградської (червень 1938 р.); Сумської, Кіровоградської і Запорізької (січень 1939 р.).

У період Другої світової війни до Конституції УРСР 1937 р. було внесено низку змін, що стосувалися території та адміністративно-територіального устрою УРСР. Згідно пакту Ріббентропа-Молотова від 23 серпня 1939 р. між СРСР та Німеччиною східні польські території (етнічні українські землі) мали увійти до складу СРСР. У жовтні 1939 р. Червона Армія окупувала територію Західної Волині і Галичини. Народні збори Західної України, проведені 26-28 жовтня 1939 р. у Львові за радянським законодавством, проголосили встановлення радянської влади на території Західної України. 11 листопада 1939 р., Верховна Рада СРСР прийняла Закон про включення Західної України до складу СРСР із з'єднанням її з УРСР та створила шість областей: Волинську, Рівненську, Львівську, Дрогобицьку, Станіславську, Тернопільську. Відповідні зміни було внесено до Конституції УРСР 1937 р. [34, с. 614-615].

У червні 1940 р. СРСР оголосив ультиматум Румунії щодо передачі йому Бессарабії та Буковини. 28 червня 1940 р. Червона Армія захопила зазначені території. 2 серпня 1940 р. за рішенням Верховної Ради СРСР було створено Молдавську РСР, а Молдавську АРСР у складі УРСР – ліквідовано. У зв'язку з цим втратили чинність розділи V і VI Конституції УРСР 1937 р. На території Північної Буковини Верховною Радою СРСР створено Чернівецьку область й передано її до складу УРСР. До складу УРСР були включені також Хотинський,

Аккерманський та Ізмаїльський райони [34, с. 614-615]. Зазначені територіальні зміни були закріплені у Конституції СРСР 1936 р. (ст. 23 втратила чинність) та у ст. 18 Конституції УРСР 1937 р.

У березні 1944 р. до Конституції УРСР 1937 р. було внесено зміни у зв'язку з утворенням Херсонської області. Після звільнення Закарпаття від окупантів у жовтні 1944 р. розпочався процес виходу Закарпаття із Чехословацької республіки і входження її до складу УРСР. 26 листопада 1944 р. I З'їзд народних комітетів Закарпатської України одноставно прийняв Маніфест про воз'єднання Закарпатської України з УРСР і вихід зі складу Чехословаччини. У червні 1945 р. був укладений Договір між СРСР і Чехословаччиною про Закарпатську Україну, на підставі якого Закарпаття увійшло до складу УРСР. Указом Президії ВР СРСР від 22 січня 1946 р. у складі УРСР була утворена Закарпатська область [34, с. 625]. Зазначені територіальні зміни УРСР було внесені до Конституції УРСР 1937 р.

19 лютого 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР ухвалила указ “Про передачу Кримської області зі складу РРФСР до складу УРСР”, обґрунтовуючи своє рішення спільністю економіки, територіальною близькістю та тісними культурними зв'язками між Кримом і Україною. Рішення Верховної Ради СРСР спиралося на аргументи та пропозиції місцевих і центральних виконавчих органів Російської Федерації про “доцільність передачі Кримської області до складу Української РСР”. Подання Президії Верховної Ради РРФСР щодо передачі Кримської області до складу УРСР було розглянуто на Президії Верховної Ради УРСР 13 лютого 1954 р., яка погодила питання передачі Кримської області із складу РРФСР до складу УРСР [32, с. 410].

26 квітня 1954 р. Верховна Рада СРСР ухвалила Закон “Про передачу Кримської області із складу РРФСР до складу УРСР”, який передбачав внесення змін до ст. 22 і 23 Конституції СРСР 1936 р. На підставі цього закону було внесено відповідні зміни до Конституції РРФСР 1937 р. і Конституції УРСР 1937 р. Отже, передача Кримської області РРФСР до складу УРСР відбулася без порушень чинного на той час законодавства та закріплена у змінах до Конституції СРСР 1936 р., Конституції РРФСР 1937 р. і Конституції УРСР 1937 р.

До Конституції УРСР 1937 р. були внесені зміни, що стосувалися вищих органів державної влади УРСР. На підставі Закону СРСР від 1 лютого 1944 р. “Про надання союзним республікам повноважень у галузі зовнішніх зносин та про перетворення у зв'язку з цим Народного комісаріату закордонних справ із загальносоюзного в союзно-республіканський народний комісаріат” Конституція СРСР

1936 р. була доповнена ст. 18-а такого змісту: “Кожна Союзна республіка має право вступати у безпосередні зносини з іноземними державами, укладати з ними угоди і обмінюватися дипломатичними і консульськими представниками”. Зміни внесені до Конституції СРСР 1936 р. знайшли відображення в Конституції УРСР 1937 р. Законом УРСР “Про зміни і доповнення тексту Конституції УРСР” від 28 червня 1947 р. Конституцію УРСР 1937 р. було доповнено ст. 15-б, що передбачала важливий для становлення вітчизняної правосуб’єктності зміст: “Українська РСР має право вступати в безпосередні зносини з іноземними державами, укладати з ними угоди та обмінюватися дипломатичними і консульськими представниками”. Нова редакція ст. 30 Конституції УРСР 1937 р. передбачала, що Президія Верховної Ради УРСР, окрім інших повноважень, призначає і відкликає повноважних представників УРСР в іноземних державах; приймає вірчі і відкличні грамоти акредитованих при ній дипломатичних представників іноземних держав. Створення комісаріату закордонних справ давало право УРСР для вступу до Організації Об’єднаних Націй. Одночасно із запровадженням республіканського комісаріату закордонних справ УРСР за аналогічною процедурою було створено республіканський комісаріат оборони, що знайшло відображення в Конституції УРСР 1937 р.

25 березня 1946 р. Верховна Рада УРСР, керуючись загальносоюзним законодавством, прийняла Указ “Про перетворення Ради Народних Комісарів УРСР в Раду Міністрів УРСР і народних комісаріатів УРСР і Міністерства УРСР”. Відповідні зміни було внесено до розділу IV “Органи державного управління УРСР” Конституції УРСР 1937 р.

У період десталінізації відбулося розширення повноважень республіканських органів державної влади. У зв’язку із ліквідацією загальносоюзного Міністерства юстиції та створення республіканського Міністерства юстиції УРСР 1956 р. було внесено зміни до ст. 77 Конституції СРСР 1936 р. і ст. 49 Конституції УРСР 1937 р. 11 лютого 1957 р. Верховна Рада СРСР ухвалила закон, який розширив повноваження Верховної Ради УРСР у законодавчій діяльності. Верховна Рада УРСР отримала право змінювати адміністративно-територіальний поділ УРСР, ухвалювати закони у галузі судоустрою, кримінального, цивільного та процесуального законодавства (зміни до ст. 19 Конституції УРСР 1937 р.) [32, с. 418].

10 травня 1957 р. Верховна Рада СРСР ухвалила Закон “Про подальше удосконалення управління промисловістю і будівництвом”,

який скасовував галузевий принцип управління народним господарством та запроваджував територіальний принцип. Замість галузевих міністерств запроваджувалися Ради народного господарства (раднар-госпи). В УРСР було ліквідовано 11 міністерств, що здійснювали управління промисловістю і будівництвом. Територію УРСР поділено на 11 економічних районів, у межах яких управління народним господарством здійснювали раднаргоспи. Реформа управління народним господарством передбачала внесення змін до розділу V Конституції СРСР 1936 р. і розділу IV Конституції УРСР 1937 р. [32, с. 420].

У 1959 р. Верховна Рада УРСР прийняла закон, котрий передбачав порядок відкликання депутатів Верховної Ради та депутатів місцевих рад, які не виправдали довір'я виборців. До розділу “Виборча система” Конституції УРСР 1937 р. Верховна Рада внесла відповідні зміни.

30 жовтня 1959 р. Верховна Рада СРСР ухвалила Закон “Про бюджетні права СРСР і союзних республік”, який розширив повноваження Верховної Ради УРСР з питань формування республіканського бюджету. Закон визначав джерела формування бюджетів союзних республік та витрати державних бюджетів республік. Зазначені зміни знайшли відображення у розділі VIII “Бюджет УРСР” Конституції УРСР 1937 р.

У 1960 р. до Конституції СРСР 1936 р. і Конституції УРСР 1937 р. було внесено зміни у зв'язку з ліквідацією союзного Міністерства внутрішніх справ та створення Міністерства внутрішніх справ УРСР та його реорганізацію у Міністерство охорони громадського порядку [32, с. 426].

Зміни у Конституціях СРСР та Конституції УРСР відбулися після усунення у 1964 р. із посади генерального секретаря ЦК КПРС Микити Хрущова та приходу до влади Леоніда Брежнєва. Конституційні зміни другої половини 60-х років XX ст. відбувалися під впливом економічних реформ голови Ради Міністрів СРСР Олексія Косигіна, що мали за мету вивести країну із економічної кризи. У 1965 р. Верховною Радою СРСР був прийнятий Закон “Про зміну системи органів управління промисловістю і перетворення деяких інших органів державного управління”, яким передбачалася ліквідація раднар-госпів та створення галузевих міністерств [32, с. 457].

Зміни торкнулися розділу VII “Місцеві органи державної влади” Конституції УРСР 1937 р. Такі зміни були внесені на підставі законів Верховної Ради УРСР про сільські і селищні Ради депутатів трудящих від 2 липня 1968 р. і про районні, міські районні в містах Ради



депутатів трудящих від 15 липня 1971 р. У 1972 р. Верховна Рада СРСР ухвалила Закон “Про статус депутатів Рад депутатів трудящих в СРСР”, який мав за мету зміцнення авторитету депутатів та посилення їх відповідальності перед виборцями [32, с. 465].

Ліквідація сталінського тоталітарно-репресивного режиму і політика десталінізації, що розпочалася у середині 50-х років ХХ ст., зумовлювала необхідність розширення суверенних прав союзних республік, децентралізацію системи управління народним господарством, демократизацію правоохоронної системи, проведення кодифікаційних робіт, внесення змін до законодавства. Все це, на думку вищого державно-партійного керівництва Радянського Союзу, вимагало прийняття нової Конституції СРСР.

Для розробки нової Конституції СРСР 25 квітня 1962 р. Верховна Рада СРСР створила конституційну комісію під головуванням М. Хрущова, яка у серпні 1964 р. завершила роботу по підготовці проекту, який складався із 276 статей. Розглянувши проект, Політбюро ЦК КПРС ухвалило рішення про необхідність його доопрацювання. А після відставки М. Хрущова у жовтні 1964 р. та затвердження головою комісії Леоніда Брежнєва у грудні того ж року, робота над проектом конституції розпочалася з початку. Згодом комісія припинила свою діяльність через неможливість пов’язати положення Програми КПРС 1961 р. про побудову комунізму через 20 років з реальним станом справ у країні. Тому КПРС винайшла “рятивну формулу”, що шлях до комунізму лежить через тривалу стадію “розвинутого соціалізму”.

Конституційний процес було відновлено у 1976 р., коли Верховна Рада СРСР створила нову конституційну комісію на чолі з Л. Брежнєвим. Основними джерелами для розробки проекту нової Конституції СРСР стала Конституція СРСР 1936 р., Програма КПРС 1961 р. та рішення XXV з’їзду КПРС 1976 р. Так, у преамбулі до Конституції СРСР 1977 р. зазначено, що її розроблено і прийнято “керуючись ідеями наукового комунізму” [95, с. 561]. До весни 1977 р. проект Основного Закону був підготовлений. 24 травня 1977 р. відбувся Пленум ЦК КПРС, який схвалив проект Конституції та передав його до Президії Верховної Ради СРСР, рекомендувавши винести проект на всенародне обговорення.

27 травня 1977 р. Президія Верховної Ради розглянула проект Конституції СРСР і прийняла указ, яким він був схвалений та винесений на всенародне обговорення. Проект Конституції СРСР був опублікований у центральних, республіканських і обласних газетах 4 чер-

вня 1977 р. Всенародне обговорення проекту тривало з червня до кінця вересня 1977 р. За офіційними даними в ньому взяло участь понад 140 млн осіб, тобто більше чотирьох п'ятих дорослого населення країни. Всього надійшло близько 400 тисяч пропозицій щодо поправок до окремих статей проекту. Проте, як і під час всенародного обговорення сталінської конституції, воно носило формальний характер, контролювалося партійними органами [32, с. 455].

3 жовтня 1977 р. відбувся Пленум ЦК КПРС, на якому було прийнято постанову “Про проект Конституції (Основного Закону) СРСР і підсумки його всенародного обговорення”. Рішенням Пленуму проект Конституції СРСР було внесено на розгляд Верховної Ради СРСР. 4 жовтня 1977 р. Верховна Рада утворила редакційну комісію для підготовки остаточного проекту Конституції.

З доповіддю про проект Конституції і підсумки його всенародного обговорення виступив Л. Брежнєв. Відбулося обговорення проекту на сесії, під час якого виступили 92 депутати Верховної Ради СРСР. Було вирішено внести поправки до 8 статей проекту та додати одну нову статтю. У цілому зміни та доповнення торкнулися 118 статей Конституції, але вони здебільшого носили редакційний характер. Обговорення проекту Конституції та внесення змін і доповнень повинно було продемонструвати демократичність конституційного процесу. Але за умов відсутності справжнього парламентаризму і політичного плюралізму реалізувати демократичні принципи конституційного процесу було неможливо.

7 жовтня 1977 р. Верховна Рада СРСР одноголосно прийняла Конституцію СРСР, що демонструвало підтримку депутатами політики комуністичної партії.

Конституція СРСР 1977 р. складалася із 9 розділів, 21 глави і 174 статей. Як за структурою, так і за змістом Конституція СРСР 1977 р. принципово не відрізнялася від Конституції СРСР 1936 р. У преамбулі Конституція констатувала побудову розвинутого соціалістичного суспільства і визначала основну мету: побудову комуністичного суспільства. Конституція декларувала утворення нової соціальної спільноти – радянського народу, соціалістичної демократії та загальнонародної держави. Основою економічної системи проголошувалася соціалістична власність на засоби виробництва, а основою політичної системи – ради народних депутатів. Стаття 5 Конституції закріпила форми безпосередньої демократії: референдум і всенародне обговорення, що раніше не передбачалося радянським законодавством.

Стаття 6 Конституції СРСР 1977 р. закріплювала особливе положення КПРС: “Керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства, ядром його політичної системи, державних і громадських організацій є Комуністична партія Радянського Союзу” [95, с. 561]. Такий статус правлячої партії є базовою ознакою авторитаризму.

Конституція СРСР 1977 р. залишила без принципів змін систему органів влади і управління. Вищим органом влади залишалася Верховна Рада СРСР, якій належала законодавча влада. Вона складалася із двох палат – Ради Союзу і Ради Національностей. Рада Союзу обиралася за нормою 1 депутат на 300 тис. населення. До Ради Національностей від кожної союзної республіки входило по 32 депутати, від автономної республіки – по 11, від автономної області – по 5 і від національного округу – по одному депутату. Таке представництво мало забезпечувати рівноправність суб’єктів федерації та захист прав національних меншин. Але РСФСР у Раді Національностей належало 244 місця, адже до її складу входило 16 автономних республік, 5 автономних областей і 11 національних округів, що значно перевищувало представництво від інших союзних республік.

Конституція СРСР 1977 р. задекларувала демократичну систему виборів, яка спиралася на принципи загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Фактично ж, виборча система, яка через відсутність альтернативи була формальним голосуванням, принципово не змінилася. Депутатський корпус формувався заздалегідь партійними структурами, а виборцю належало просто опустити бюлетень в скриньку для голосування. У період передвиборчої кампанії передбачалося обговорення ділових та інших якостей кандидата в депутати, а також агітація на зборах і в пресі. Однак нічого нового це не вносило, оскільки проведення зборів було регламентованим, а друкована продукція піддавалося жорсткій партійній цензурі.

Після прийняття Конституції СРСР 1977 р. розпочався конституційний процес в Україні. Президія Верховної Ради УРСР створила конституційну комісію на чолі з першим секретарем компартії України Володимиром Щербицьким та організувала спеціальну робочу групу, до складу якої увійшли фахівці-державознавці. Конституційна комісія УРСР спиралася на досвід роботи конституційної комісії СРСР, адже її роботу контролювали вищі союзні органи – ЦК КПРС і Президія Верховної Ради СРСР.

Проект Конституції УРСР було розроблено відповідно до Конституції СРСР 1977 року. 21 березня 1978 р. проект Конституції

УРСР розглянув і схвалив Пленум ЦК КПУ та передав його на розгляд Президії ВР УРСР. 22 березня 1978 р. Президія ВР УРСР прийняла указ щодо схвалення проекту Конституції і винесла його на всенародне обговорення. Загальний тираж газет і брошур з текстом проекту склав близько 10 млн примірників. За офіційними даними участь у обговоренні проекту брали 32 млн осіб. За результатами обговорення до конституційної комісії надійшло понад 8 тисяч пропозицій про внесення змін і доповнень до проекту Конституції УРСР.

Зважаючи на пропозиції щодо внесення змін до проекту Конституції УРСР, конституційна комісія доопрацювала проект і передала його на розгляд Президії Верховної Ради. 17 квітня 1978 р. Президія ВР розглянула доопрацьований проект Конституції УРСР і винесла його на розгляд Верховної Ради. Питання “Про проект Конституції УРСР і підсумки його всенародного обговорення” розглянув Пленум ЦК КПУ та рекомендував винести його на розгляд Верховної Ради УРСР.

19 квітня 1978 р. розпочала роботу позачергова сьома сесія Верховної Ради, на якій з доповіддю щодо проекту Конституції УРСР виступив В. Щербицький. Під час обговорення проекту з пропозиціями про внесення змін до його тексту виступили 36 депутатів. Обрана Верховною Радою редакційна комісія остаточно доопрацювала текст та внесла зміни і доповнення до преамбули і 30 статей проекту. 20 квітня 1978 р. Верховна Рада одногосно прийняла Конституцію УРСР.

Таким чином, на прикладі прийняття Конституції СРСР 1977 р. та конституцій союзних республік, КПРС намагалася продемонструвати переваги соціалістичного ладу, соціалістичної демократії, соціалістичної федерації, відсутність соціальних і національних проблем в СРСР. За умов відсутності реального державного суверенітету УРСР, однопартійної системи та авторитарного політичного режиму конституційний процес носив псевдодемократичний характер.

Текст Конституції УРСР 1978 р. складався із преамбули, 10 розділів, 18 глав і 171 статті і майже повністю відповідав структурі Конституції СРСР 1977 р. У преамбулі Основного Закону наголошувалося на наступності конституційного розвитку України, ідей і принципів Конституцій 1919, 1929, 1937 рр., а носієм влади проголошувалися не трудящі, а народ. Закріплювалося всевладдя рад народних депутатів, демократичний централізм, соціалістична демократія, соціалістична законність. За Конституцією УРСР 1978 р. Україна визнавалася суверенною державою. Важливою ознакою суверенітету УРСР було

те, що вона мала право на відносини із іноземними державами. Головною гарантією суверенітету стало закріплення за союзною республікою права виходу із складу СРСР, але механізму здійснення цього права, як і раніше, передбачено не було, що свідчило про декларативний характер цієї конституційної норми [32, с. 458-459]. Стаття 6 Конституції УРСР, проголосивши комуністичну партію “керівною і спрямовуючою силою суспільства, ядром її політичної системи”, юридично закріплювала однопартійну систему [95, с. 565].

Декларативні лозунги Конституції УРСР 1978 р. в значній мірі розходилися з реальним життям. Щонайперше, це стосувалося прав і свобод громадян, що закріплювала глава 6 Конституції, яка гарантувала свободу слова, друку, зборів, мітингів і демонстрацій. Стаття 49 надавала право громадянам об’єднуватися у громадські організації, які сприяють розвитку політичної активності та самосвідомості. Громадяни УРСР мали право на працю, водночас, праця проголошувалася обов’язком; за дармоїдство – ухилення від суспільно корисної праці передбачалася кримінальна відповідальність [95, с. 574-575].

Слід зазначити, що порівняно із Конституцією УРСР 1937 р. нова Конституція частково розширила права і свободи громадян. Так, у ст. 42 радянська влада вперше визнала право громадян на житло. На підставі цієї статті у 1984 р. було прийнято Житловий кодекс УРСР. За ст. 51 сім’я перебувала під захистом і піклуванням держави.

Конституція УРСР гарантувала недоторканність особи, ніхто не міг бути заарештований інакше, як на підставі судового рішення або за санкцією прокурора. Громадяни мали право оскаржувати дії службових осіб, державних і громадських органів [95, с. 574]. Але ці статті носили декларативний характер.

Отже, Конституція УРСР 1978 р. закріпила низку демократичних інституцій у межах, визначених правлячим режимом. Україна проголошувалася народною державою, заснованою на принципах народовладдя і верховенства Конституції та чинних законів; декларувалося, що трудові колективи є важливими суб’єктами політичного життя країни, а основним напрямом розвитку політичної системи суспільства є подальше розгортання демократії; багато уваги приділялося проголошенню прав-намірів. Однак, як показало життя, ці демократичні положення, здебільшого, мали формальний характер. Зберігалася й зміцнювалося фактичне панування комуністичної партії.

Відповідно до ст. 78 Конституції УРСР 1978 р. ради народних депутатів: Верховна Рада, обласні, районні, міські, районні у містах, селищні та сільські ради становили єдину систему органів державної

влади. Верховна Рада проголошувалася найвищим органом державної влади, якому належали законодавчі повноваження. До складу Верховної Ради входило 650 депутатів, скликала її на чергові сесії двічі на рік. Вагому роль у структурі Верховної Ради відігравали постійні комісії. Важливим органом влади республіки була Президія Верховної Ради. Вона мала право видавати укази – нормативні акти, які за юридичною силою поступалися тільки законам [10, с. 114]. За ст. 106 Конституції УРСР 1978 р. Президія ВР “є підзвітним Верховній Раді УРСР органом”, який забезпечував організацію її роботи [95, с. 584].

Вищим органом державного управління залишалася Рада Міністрів УРСР. У ст. 115 Конституції УРСР 1978 р. Рада Міністрів визначалася як найвищий виконавчий і розпорядчий орган державної влади. У своїй діяльності уряд УРСР був підзвітний Верховній Раді УРСР та Президії ВР. Конституція УРСР 1978 р. не передбачала підпорядкування Ради Міністрів УРСР Раді Міністрів СРСР. Рада Міністрів УРСР формувалася Верховною Радою УРСР. Постійно діючим органом уряду була Президія Ради Міністрів [95, с. 586].

Центральними органами державного управління були союзно-республіканські та республіканські міністерства і державні комітети УРСР. Союзно-республіканські міністерства і відомства підпорядковувалися Раді Міністрів УРСР і відповідним загальносоюзним структурам, а республіканські – тільки Раді Міністрів УРСР. Кількість міністерств і відомств не була сталою. Якщо у 1967 р. існувало 27 союзно-республіканських міністерств, то в 1978 р. їх нараховувалося 29 [32, с. 462].

Глави 14 і 15 Конституції УРСР 1978 р. врегульовували діяльність місцевих органів державної влади і управління. Обласні, районні, міські, районні в містах, селищні та сільські ради народних депутатів виступали органами державної влади на відповідних територіях і мали вирішувати всі питання місцевого значення, виходячи з інтересів громадян. Їх виконавчими та розпорядчими органами були виконавчі комітети [95, с. 589-591].

Згідно Конституції УРСР 1978 р. судова влада не визнавалася окремою гілкою влади. Вона іменувалася правосуддям, що покладалося на Верховний Суд УРСР, обласні суди, Київський міський суд, районні (міські) народні суди. Правосуддя мало здійснюватися на засадах рівності громадян перед законом і судом, розгляд справ у судах повинен відбуватися відкрито, обвинувачуваному забезпечувалося право на захист. Вищий нагляд за виконанням законів з боку державних органів, юридичних і фізичних осіб здійснювався генеральним

прокурором СРСР через призначуваних ним і підлеглих йому прокурора УРСР і обласних прокурорів [95, с. 593-595].

Конституція УРСР 1978 р. повторювала основні положення Конституції СРСР 1977 р. Обидві Конституції закріплювали ідеологічні постулати комуністичної партії: побудову суспільства розвинутого соціалізму і формування нової спільності людей – радянського народу. Положення конституцій не враховували реалій суспільного розвитку і не відповідали їм, більшість з них мали декларативний характер. У Конституції СРСР 1977 р. зазначалося, що вся влада в СРСР належить народові, але в дійсності народ був відчужений від участі в управлінні державними і суспільними справами, а представницькі органи витіснив бюрократичний партійний апарат. Конституція СРСР 1977 р. проголошувала широке коло прав і свобод громадян. Однак механізм реалізації прав громадян був ненадійний або і взагалі відсутній. Для реалізації найбільш суттєвих соціально-економічних прав, наприклад, права на житло або на охорону здоров'я держава не мала фінансових можливостей.

Конституція УРСР 1978 р. не була конституцією суверенної держави через формальний характер державного суверенітету УРСР. Фактично УРСР була суб'єктом федерації з огляду на її підпорядкованість законам і вищим органам влади СРСР. Конституція УРСР 1978 р. не забезпечувала розподілу державної влади, не виконувала функції обмеження цієї влади не тільки з формальних позицій, а й з точки зору її реального функціонування, оскільки жоден з проголошених принципів державності не спирався на необхідні правові важелі їх реалізації.

Аналіз радянського конституційного будівництва за перші три періоди (1919-1985 рр.) дає підстави стверджувати, що воно не відповідало вимогам конституціоналізму. Так, всі радянські конституції були прийняті у псевдодемократичний спосіб, адже конституційний процес відбувався за умов тоталітарного або авторитарного політичного режиму, коли вся повнота влади належала вищому політичному керівництву – більшовицькій (комуністичній) партії. Конституції УРСР були результатом рецепції конституцій більшовицької Росії та створеного нею Радянського Союзу, а отже не мали нічого спільного із національною конституційною традицією. Прийняття радянських конституцій зумовлювалося необхідністю юридичним чином закріпити основні положення марксистсько-ленінської теорії та політичної програми комуністичної партії. А отже, радянські конституції носили політико-ідеологічний характер. Особливим чином це характерно для

Конституції УРСР 1919 р., яка проголошувала диктатуру пролетаріату, перемогу світової соціалістичної революції, створення світової республіки рад, але при цьому не закріплювала державний суверенітет УРСР, передбачала недемократичну систему виборів, обмежувала права окремих соціальних груп населення. Радянські конституції юридичним чином закріплювали соціалістичний суспільний лад, однопартійну політичну систему, за якої комуністична партія проголошувалася “керівною і спрямовуючою силою радянського суспільства”.

Конституції УРСР 1929, 1937 і 1978 рр. визначали державно-правовий статус України як “суверенної союзної республіки у складі СРСР”. Проте Конституції СРСР 1924, 1936 і 1977 рр. формально-юридично встановлювали низку обмежень суверенних прав УРСР. Фактично ж, УРСР не могла скористатися навіть тими суверенними правами, що були закріплені за нею конституційним чином.

Відповідно до радянських конституцій вищі органи державної влади УРСР будувалися без урахування принципу поділу влади на три гілки та системи стримувань і противаг. За Конституціями УРСР 1937 і 1978 рр. Верховна Рада УРСР лише формально відповідала принципам парламентаризму. Конституції УРСР встановлювали вертикальну субординацію: підпорядкування вищих органів державної влади УРСР відповідним органам влади СРСР. Конституції УРСР передбачали специфічну систему публічної влади на місцях. Місцеві ради і їх виконавчі комітети поєднували у собі принципи місцевого самоврядування і принципи місцевого державного управління. Рада розглядалася як орган державної влади, який обирав інший державний орган – виконавчий комітет, колегіальний орган державного управління в межах окремої адміністративно-територіальної одиниці. Радянські конституції забезпечували вертикаль виконавчої влади на місцях. Вони відкидали принцип децентралізації влади, а отже не передбачали обмеження влади і справжнього народовладдя. Фактично, вищі та місцеві органи державної влади підпорядковувалися партійним органам.

Керуючись марксистсько-ленінською теорією, радянські конституції передбачали демократичні права і свободи лише для “трудящих мас”. Конституції УРСР 1937 і 1978 рр. проголошували рівноправність громадян, формально-юридично закріпили широкі демократичні права і свободи. Але однопартійна політична система і заборона приватної власності свідчать про обмеження прав і свобод. Конституції УРСР не враховували міжнародних стандартів у галузі прав і



свобод людини й громадянина. Радянські конституції не передбачали механізму захисту прав і свобод і не були конституціями прямої дії, а отже закріплення прав і свобод носило формальний характер.

Загалом, з позицій теорії конституціоналізму Конституції УРСР 1919, 1929, 1937 і 1978 рр. слід вважати квазіконституціями. Така оцінка конституцій радянського типу підтверджується низкою притаманних для них ознак: 1) спиралися на комуністичну (більшовицьку) ідеологію і закріплювали основні ідеологічні тези; 2) Конституції УРСР 1937 і 1978 рр. відмовилися від принципу політичного плюралізму, встановили однопартійну політичну систему, узаконили злиття комуністичної партії і держави; 3) носили формальний, декларативний характер; 4) не передбачали обмеження влади, справжнього народовладдя, справжньої децентралізації влади за рахунок самоврядування; 5) радянська модель влади заперечувала інститут парламентаризму і принцип поділу влади на три гілки та систему стримувань і противаг; 6) заперечували принцип верховенства права шляхом його заміни принципом верховенства закону як основи так званої “соціалістичної законності”; 7) регулювали відносини людини і держави без належного врахування міжнародних стандартів у галузі прав людини та надійного гарантування прав і свобод людини і громадянина; 8) норми радянських конституцій не мали прямої дії.

Аналіз радянських конституцій та інших юридичних і фактичних конституційних явищ і процесів засвідчує, що радянський конституціоналізм не відповідав визнаним світовим стандартам і повинен розцінюватися як псевдоконституціоналізм.

Поряд із цим, слід мати на увазі, що спираючись на передбачений Конституцією УРСР 1937 р. державний суверенітет, у 1945 р. Україна стала співзасновницею та членом ООН. Після Другої світової війни за участі УРСР були підписані мирні договори з Болгарією, Італією, Румунією, Угорщиною, Фінляндією. У 1991 р. незалежна Україна проголосила себе правонаступницею УРСР, а частина положень Конституції УРСР 1978 р. зберігала свою чинність до прийняття Конституції України 1996 р. Радянські конституції юридичним чином закріпили територію УРСР, яка після проголошення незалежності стала територією незалежної України.

### **§ 3. Конституційна реформа 1988-1991 рр. Декларація про державний суверенітет України 1990 р.**

На квітневому 1985 р. Пленумі ЦК КПРС новообраний генеральний секретар Михайло Горбачов виступив із програмою проведення в СРСР політичних і економічних реформ, що згодом отримали назву перебудови. Необхідність проведення таких реформ зумовлювалася наростанням кризових явищ як у економічній, так і у політичній системі СРСР, відставанням Радянського Союзу від розвинутих країн Західної Європи і США. Але проведення реформ гальмувалося консервативно налаштованою частиною вищого державно-партійного керівництва СРСР. Лише у 1988 р. ХІХ партійна конференція КПРС ухвалила рішення, що поклали початок проведенню демократичних реформ. Основними напрямками політики перебудови було визнано: у галузі внутрішньої політики – демократизація суспільного життя і, зокрема, демократизація КПРС, гласність, запровадження альтернативних виборів та елементів ринкової економіки; у зовнішній політиці – відмова від політики холодної війни, нормалізація відносин із США, визнання пріоритету загальнолюдських цінностей та глобальних світових проблем.

ХІХ партійна конференція поклала початок проведенню конституційної реформи в СРСР та союзних республіках. У грудні 1988 р. були внесені зміни до Конституції СРСР 1977 р. і прийнято новий закон СРСР “Про вибори народних депутатів СРСР”. Суттєвих змін зазнала глава 13 Конституції СРСР “Виборча система”. Згідно ст. 95 Конституції СРСР редакції 1988 р. вибори народних депутатів проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права при таємному голосуванні. Право висувати кандидатів у депутати отримали громадські організації такі як, профспілки, кооперативні організації, об’єднання жінок, ветеранів війни і праці, наукових працівників і творчих спілок. Ст. 100 проголосила, що кількість кандидатів у народні депутати не обмежується, чим встановила альтернативність виборів [44, с. 30].

Конституція СРСР редакції 1988 р. найвищим органом влади СРСР проголошувала З’їзд народних депутатів, який обирався у складі 2250 осіб терміном на п’ять років. Із них по одній третині депутатів обирали у територіальних та національно-територіальних округах, третину складали депутати, обрані громадськими організаціями. Висування кандидатів здійснювалося на зборах трудових колективів і громадських організацій. Передбачалося, що у повному складі

З'їзд збиратиметься один раз на рік. Для вирішення законодавчих питань і здійснення контрольних повноважень З'їзд обирає зі свого складу Верховну Раду, яка діяла постійно [44, с. 35].

За умов проведення демократичних реформ в СРСР з'явилася ідея прийняття нової Конституції України. Але у час, коли КПРС зберігала за собою повноту державної влади на території СРСР, реальних можливостей для цього не існувало. Радянські республіки могли вносити лише такі зміни до власних Конституцій, які не суперечили Конституції СРСР.

Помітною подією в державно-правовому житті УРСР стало прийняття Верховною Радою 27 жовтня 1989 р. Закону "Про зміни і доповнення Конституції УРСР". У преамбулі цього Закону зазначалося, що зміни до Конституції УРСР вносяться з метою розвитку демократії, самоврядування народу, удосконалення виборчої системи, діяльності рад народних депутатів, органів правосуддя. Внесення змін до Конституції УРСР 1989 р. повністю спиралося на зміни, внесені до союзної Конституції у 1988 р.

Стаття 73 Конституції УРСР редакції 1989 р. закріпила статус державної мови за українською мовою, чого раніше не передбачала жодна інша радянська Конституція; передбачалося що держава забезпечуватиме всебічний розвиток і функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя [45, с. 33].

Глава 10 Конституції УРСР нової редакції "Виборча система" повторювала основні положення виборчої системи за Конституцією СРСР. Передбачена Конституцією демократизація виборчої системи забезпечувала перехід до реальної, а не формально проголошеної альтернативності висування кандидатів у депутати. Прийняття Закону від 27 жовтня 1989 р. означало зрушення у напрямку розвитку представницької демократії в Україні. Це було пов'язано насамперед з демократизацією виборчої системи.

Істотні зміни було внесено у розділ 12 Конституції УРСР, що регламентував організацію і діяльність Верховної Ради. Кількісний склад депутатів Верховної Ради УРСР зменшено з 650 до 450 осіб [45, с. 36]. Чіткіше була визначена компетенція Верховної Ради та Президії ВР: ст. 97 Конституції УРСР редакції 1989 р. налічувала 33 пункти переліку повноважень Верховної Ради, а ст. 106 – 17 пунктів повноважень Президії ВР [45, с. 38-39]. Значно розширювалися повноваження Голови Верховної Ради, який набував статусу найвищої посадової особи УРСР і представляв її у міжнародних відносинах.

Стаття 112 Конституції УРСР редакції 1989 р. передбачала функціонування Комітету конституційного нагляду УРСР, який обирався Верховною Радою терміном на 10 років. Проте Комітет конституційного нагляду фактично став квазісудовим органом, повністю залежним від Верховної Ради, яка його формувала [45, с. 43]. Суттєвих змін зазнав розділ 18 Конституції УРСР “Суд і арбітраж”. Змінювався, зокрема, порядок обрання народних суддів районних народних судів [45, с. 55-57].

У березні 1990 р. відбулися перші демократичні, альтернативні вибори до Верховної Ради УРСР та місцевих рад народних депутатів. Вони відзначалися значною активністю виборців. Вибори відбувалися за умов гласності, внаслідок чого суспільство одержало інформацію про злочини тоталітарного режиму. Для України особливе значення мала викривальна інформація щодо злочинної політики КПРС, що спричинила Чорнобильську катастрофу та приховування її справжніх наслідків від народу.

Верховна Рада УРСР нового складу почала працювати на постійній основі. У перші дні роботи парламенту сформувалися два блоки депутатів – комуністична більшість та демократична опозиція, що свідчить про формування політичного плюралізму. Головою Верховної Ради було обрано першого секретаря ЦК КПУ Володимира Івашка. Зазнавши поразки у виборах керівних органів парламенту, опозиційні депутати оголосили про організацію демократичного блоку, що отримав назву Народна рада. До її складу увійшло 124 депутати. Ядро Народної ради склали активісти Народного руху України, Української Гельсінської спілки та колишні політв’язні. Очолив Народну раду академік Ігор Юхновський.

Розстановка політичних сил, що склалася після виборів 1990 р., по-новому порушила питання про суверенітет союзних республік. Ще у листопаді 1988 р. Верховна Рада Естонської РСР прийняла ухвалу про державний суверенітет. У ній зазначалося, що влада на території Естонії належить парламенту республіки, а всі зміни й доповнення до Конституції СРСР вступають у силу на її території тільки після схвалення парламентом Естонії. Аналогічні рішення були прийняті Верховними Радами Латвії та Литви. Центральні комітети компартій Прибалтійських республік заявили про солідарність з позицією своїх парламентів.

Відразу після виборів у березні 1990 р. новообрана Верховна Рада Литовської РСР прийняла акт “Про відновлення незалежності Литовської держави”. Але позачерговий З’їзд народних депутатів СРСР

прийняв постанову, яка визнавала це рішення не чинним. Тим часом, 12 червня 1990 р. Верховна Рада Російської Федерації з ініціативи Бориса Єльцина прийняла декларацію про державний суверенітет.

Приклад Росії спонукав до дії українських парламентарів. 28 червня 1990 р. Верховна Рада УРСР почала розгляд питання про державний суверенітет України. 11 липня Голова Верховної Ради УРСР В. Івашко подав заяву про свою відставку з цієї посади, оскільки саме тоді під час проведення XXVIII з'їзду КПРС він балотувався на посаду заступника генерального секретаря ЦК КПРС. Цей зневажливий щодо Верховної Ради УРСР крок деморалізував комуністичну більшість й полегшив прийняття Декларації про державний суверенітет України.

Над проектом Декларації працювали депутати Народної ради, які виступали за демократизацію суспільства та національно-державне відродження України. Ще до початку роботи Верховної Ради вони рішуче наполягали на включенні до порядку денного сесії як першочергового пункту ухвалення Декларації про державний суверенітет України. Але така пропозиція демократичної меншості зустріла спротив представників комуністичної більшості, які згодом згуртувалися у так звану групу 239 (офіційно вона діяла під назвою “За Радянську суверенну Україну”).

Для опрацювання проекту Декларації було створено робочу групу, яку очолили Сергій Дорогунцов, голова ради з вивчення продуктивних сил УРСР Академії Наук УРСР та його заступник Володимир Василенко. Група складалася з народних депутатів України, працівників юридичного відділу секретаріату Верховної Ради та науковців. На її розгляд було внесено проект Декларації В. Василенка та проект Договору про державний суверенітет України П. Мартиненка.

Іншим документом, підготовленим робочою групою, був проект Постанови Верховної Ради “Про порядок здійснення Декларації про державний суверенітет Української РСР”. Водночас до Комісії з питань державного суверенітету, міжреспубліканських та міжнаціональних відносин надійшло ще п'ять проектів Декларації. Положення трьох проектів, запропонованих Левком Лук'яненком, Степаном Хмарою та депутатською групою “Незалежність”, передбачали відновлення незалежності України шляхом виходу із Союзу РСР і не ставили розбудову українських державних структур у залежність від укладення нового Союзного договору.

Верховна Рада не підтримала спроби консервативно налаштованих комуністів перетворити Декларацію на документ, положення яко-

го орієнтували на збереження СРСР та укладення нового союзного договору.

Остаточний текст Декларації про державний суверенітет України був ухвалений 16 липня 1990 р. поіменним голосуванням. Він здобув схвалення майже всіх членів Верховної Ради, хоча більшість депутатів були членами КПРС. На підтримку Декларації проголосували 355 депутатів, проти висловилися чотири депутати, один утримався, не голосувало 26 депутатів. Пізніше 18 народних депутатів звернулися до секретаріату Верховної Ради з офіційними заявами про зарахування їхнього голосу “за”. У день прийняття Декларації Верховна Рада УРСР ухвалила постанову “вважати день 16 липня Днем проголошення незалежності України і щорічно відзначати його як державне загальнонародне свято”.

Декларацію про державний суверенітет України було ухвалено за підтримки національно свідомої частини українського суспільства. Вона стала відображенням прагнення українського народу до свободи, справедливості, демократії і незалежності. Декларація була сприйнята українською громадськістю як проголошення незалежності України. Підтримка народом Декларації про державний суверенітет України стала вагомим фактором, що засвідчував початок формування сучасного вітчизняного конституціоналізму [8, с. 1326].

Декларація про державний суверенітет України складається із преамбули і 10 розділів: 1) Самовизначення української нації; 2) Народовладдя; 3) Державна влада; 4) Громадянство Української РСР; 5) Територіальне верховенство; 6) Економічна самостійність; 7) Екологічна безпека; 8) Культурний розвиток; 9) Зовнішня і внутрішня безпека; 10) Міжнародні відносини. У преамбулі обґрунтовано необхідність прийняття цього документу: воля народу, прагнення формувати демократичне суспільство, забезпечення прав і свобод людини, забезпечення повноцінного політичного, економічного, соціального і духовного розвитку українського народу, утвердження суверенітету України.

Державний суверенітет України визначався в Декларації як верховенство, самостійність, повнота й неподільність влади республіки в межах її території, незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Від імені українського народу могла виступати лише Верховна Рада України. Жодна політична партія, громадська організація чи окрема особа не можуть виступати від імені всього народу України [95, с. 614].

Декларація про державний суверенітет проголошувала, що єдиним джерелом державної влади в Україні є народ України. Державна влада повинна будуватися за принципом поділу на законодавчу, виконавчу і судову. Нагляд за виконанням законів покладался на генерального прокурора УРСР, який призначався Верховною Радою УРСР і тільки їй був підзвітний. А отже, Декларація виводила генерального прокурора УРСР із підпорядкування генеральному прокуророві СРСР і створювала умови для реформування системи органів прокуратури України. УРСР має власне громадянство і гарантує збереження громадянства СРСР. Територія України в існуючих кордонах є недоторканною і не може бути змінена без її згоди [95, с. 614-615].

Декларація про державний суверенітет підкреслювала прагнення досягти економічної самостійності України: створити власні банки, включаючи зовнішньоекономічний, а також цінову, фінансову, митну й податкову системи. Україна повинна була самостійно формувати державний бюджет, а в разі необхідності – запровадити власну грошову одиницю.

Проголошувався намір держави забезпечувати національно-культурне відродження українського народу, його історичної свідомості та традицій, функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя. Всім національностям, що проживали на території республіки, гарантувалося право на вільний національно-культурний розвиток. У Декларації зазначалося, що Україна має право на власні збройні сили, внутрішні війська та органи державної безпеки, що вона самостійно визначає порядок проходження військової служби.

Декларацією про державний суверенітет України було зроблено крок до розширення міжнародної діяльності нашої країни. Принциповим у цьому документі є положення про примат загальнолюдських цінностей над класовими і загальнодержавними нормами міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. В заключній частині Декларації зазначалося, що вона має стати основою майбутньої Конституції України, а також бути основою для укладення Україною міжнародних угод [95, с. 615-617].

Декларація про державний суверенітет України 1990 р. – це програмний документ, що містив концептуальні засади національного державотворення. Декларація не мала юридичної сили, але вона заклала фундамент сучасного вітчизняного конституціоналізму. У майбутньому нею керувалася Верховна Рада та створені нею конституційні комісії при підготовці проекту Конституції України. Посила-

ючись на Декларацію, Верховна Рада у 1991 р. проголосила незалежність України.

Декларація про державний суверенітет України *defacto* мала статус конституційного закону. Положення всіх її розділів були сформульовані чітко, точно й однозначно. Існувало розуміння обов'язковості виконання її положень, яке спиралося на високий рівень суспільної підтримки. Практично в усіх нових законах зазначалося, що вони ухвалені на основі та на здійснення Декларації.

Після прийняття Декларації про державний суверенітет України Верховна Рада проводила конституційні реформи, спираючись на цей документ. 24 жовтня 1990 р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про зміни і доповнення Конституції УРСР”. Із Конституції УРСР було вилучено норму статей 3 і 7 про демократичний централізм та проголошувалося, що органи державної влади будуються на засадах виборності, підзвітності, обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих. Велике значення мали конституційні зміни, спрямовані на відновлення суверенних повноважень України і утвердження пріоритету республіканської юрисдикції над союзною. Згаданий закон вилучав із глави 7 “Українська РСР – союзна республіка у складі Союзу РСР” частину другу і третю ст. 68, які вказували на обмеження державної влади УРСР повноваженнями СРСР, а замість формули ст. 71 про обов'язковість дії законів СРСР на території УРСР запроваджував наступну норму: “На території Української РСР забезпечуються верховенство законів республіки”. Цим же Законом було вилучено ст. 6 Конституції УРСР про керівну і спрямовуючу роль КПРС [32, с. 504-505].

Законом від 24 жовтня 1990 р. із статей 29 і 30 Конституції УРСР було вилучено згадки про збройні сили СРСР та регламентацію питань безпеки Конституцією та законами СРСР. Нова редакція цих статей передбачала, що як “порядок проходження військової служби громадянами УРСР”, так і “обов'язки державних органів, громадських організацій, службових осіб і громадян щодо забезпечення безпеки країни та зміцнення її обороноспроможності визначається законодавством УРСР”. Цим було створено конституційне підґрунтя для формування збройних сил України. Відповідно до зазначеного закону на конституційному рівні відбулися суттєві зміни у статусі Ради Міністрів УРСР. Зі статей 118, 120 та 122 Конституції УРСР було вилучено положення про те, що у своїй діяльності уряд України керується Конституцією, законами і рішенням органів СРСР.



Зміни у Конституції УРСР згідно Закону від 24 жовтня 1990 р. стосувалися також низки статей про розмежування повноважень між представницькими, виконавчими і судовими органами. Зміни, що були внесені до глави 18 “Суд і арбітраж” і глави 19 “Прокуратура” передбачали виведення органів суду і прокуратури УРСР із підпорядкування союзним органам. Так, у ст. 151 Конституції УРСР зазначалося, що Верховний Суд УРСР є найвищим судовим органом УРСР, він здійснює нагляд за діяльністю судів республіки. У новій редакції ст. 162 Конституції УРСР встановлювала, що найвищий нагляд за виконанням законів на території України здійснюється генеральним прокурором УРСР і підлеглими йому прокурорами. У ст. 163-165 було зазначено, що генеральний прокурор УРСР призначається Верховною Радою УРСР, відповідальний перед нею і їй підзвітний, органи прокуратури є незалежними та керуються Конституцією УРСР. Отже, в Україні було створено власний інститут прокуратури, не підлеглий прокуратурі СРСР [32, с. 505].

У квітні-червні 1991 р. Верховна Рада ухвалила низку законів, що передбачали створення замість Ради Міністрів – Кабінету Міністрів УРСР у складі прем’єр-міністра, першого віце-прем’єр міністра, віце-прем’єра, державного секретаря кабінету міністрів, державних міністрів та міністрів, визначено перелік міністерств. Відповідні зміни було внесено до ст. 115 Конституції УРСР, де зазначено, що: “Кабінет Міністрів УРСР є найвищим органом державного управління Української РСР” [32, с. 506].

Відповідно до Закону “Про внесення змін і доповнень до Конституції УРСР” від 19 червня 1991 р. до відання Верховної Ради УРСР було зараховано: “зупинення дії актів Кабінету Міністрів СРСР, міністерств СРСР, інших підвідомчих Кабінету Міністрів СРСР органів на території УРСР у разі їхньої невідповідності Конституції УРСР і законам УРСР з одночасним порушенням перед Верховною Радою СРСР або Кабінетом Міністрів СРСР питання про скасування цих актів” [32, с. 506].

5 липня 1991 р. Верховна Рада прийняла три закони: “Про заснування поста Президента УРСР і внесення змін та доповнень до Конституції УРСР”, “Про Президента УРСР” та “Про вибори Президента УРСР”. Запровадження інституту президента свідчить про намагання Верховної Ради стати на шлях використання конституційного досвіду розвинутих країн світу та відмову від радянської державної моделі. Конституювання посади Президента, як найвищої посадової особи Української держави і глави виконавчої влади, було покликане поси-

лити владну вертикаль, зробити її більш ефективною і незалежною від союзного центру. Закон наділяв Президента широкими повноваженнями, відносив до його компетенції видання указів, обов'язкових для виконання на території УРСР, визнавав за ним право “зупиняти дію рішень органів виконавчої влади СРСР на території УРСР, якщо вони суперечать Конституції УРСР” [29, с. 4]. Президент України обирався українськими громадянами на основі загального, рівного та прямого виборчого права при таємному голосуванні. Він зобов'язаний забезпечувати державний суверенітет України, спираючись на волевиявлення народу [29, с. 6].

19 липня 1991 р. Верховна Рада ухвалила закон про створення Кримської Автономної Республіки у складі УРСР, що вимагало внесення змін до Конституції УРСР. Надавши Кримській області статус автономії у складі УРСР, Верховна Рада прагнула відновити історичну справедливість. Але вона допустилася політичної помилки, надавши Криму територіальну автономію та відмовивши в автономії кримсько-татарському народу.

Ухвалення Верховною Радою Декларації про державний суверенітет України 1990 р. та внесення змін і доповнень до Конституції УРСР сприяло прийняттю низки законодавчих актів, які юридично закріплювали суверенні права України. До проголошення незалежності у 1991 р. Верховна Рада ухвалила близько 40 законів і 68 постанов.

3 серпня 1990 р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про економічну самостійність УРСР”, в якому проголошувалося: “Основу економічної самостійності УРСР утворює власність її народу на національне багатство. Власністю народу України є земля, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси, що знаходяться в межах території УРСР, природні ресурси її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, весь економічний, науковий і технічний потенціал, розташований на території республіки” [32, с. 510].

Наприкінці 1990 – початку 1991 рр. Верховна Рада ухвалила низку законів: “Про ціни і ціноутворення” і “Про державну податкову службу в УРСР” від 4 грудня 1990 р., “Про бюджетну систему УРСР” від 5 грудня 1990 р., “Про міліцію” від 25 грудня 1990 р., “Про власність” від 7 лютого 1991 р., “Про зовнішньоекономічну діяльність” від 16 квітня 1991 р. Зазначені закони передбачали розширення державного суверенітету УРСР, що суперечило Конституції СРСР. Але після прийняття Декларації про державний суверенітет

Верховна Рада України свідомо порушувала союзну Конституцію та ішла по шляху формування власного національного конституціоналізму.

Конституційні реформи 1988-1991 рр., що відбулися завдяки демократизації виборчої системи у період перебудови, сприяли розвитку парламентаризму і представницької демократії. Розширення повноважень вищих органів державної влади УРСР означало розширення суверенних прав України. Ухвалення Декларації про державний суверенітет України 1990 р. та внесення демократичних змін до Конституції УРСР 1978 р. поклали початок процесу формування сучасного українського конституціоналізму.

### **Питання для самоконтролю**

1. Яка мета прийняття та особливості Конституції УСРР 1919 р.?
2. Яку організацію державної влади закріпила Конституція УСРР 1919 р.?
3. Назвіть причини прийняття Конституції УСРР 1929 р.
4. Що спільного і відмінного між Конституціями УСРР 1919 і 1929 рр.?
5. Назвіть офіційні та фактичні причини прийняття Конституцій УРСР 1937 і 1978 рр.?
6. Які зміни в організації державної влади передбачала Конституція УРСР 1937 р. порівняно із Конституцією УСРР 1929 р.?
7. Які найважливіші зміни було внесено до Конституції УРСР 1937 р. після її прийняття?
8. Юридичні та фактичні права і свободи громадян за Конституціями УРСР 1937 і 1978 рр.
9. Назвіть основні риси виборчої системи за Конституціями УРСР 1919, 1929, 1937 і 1978 рр.
10. Який державно-правовий статус УРСР закріплювали радянські конституції 1919, 1929, 1937 і 1978 рр.?
11. Чому конституційні явища і процеси радянського періоду слід вважати квазіконституціоналізмом?
12. Які причини та основні напрямки конституційних реформ 1988-1991 рр. ?
13. Дайте характеристику основних положень Декларації про державний суверенітет України 1990 р.
14. В чому полягає значення Декларації про державний суверенітет України 1990 р. для розвитку вітчизняного конституціоналізму?

## Розділ 7

### Формування сучасного європейського конституціоналізму в Україні

#### § 1. Акт проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. Конституційний процес у період з 1991 по 1996 рр.

Розвиток українського конституціоналізму періоду незалежності доцільно розглядати за такими періодами: 1) від проголошення незалежності України до прийняття Конституції України (1991-1996 рр.); 2) від прийняття Конституції до Помаранчевої революції (1996-2004 рр.); 3) від Помаранчевої революції до нашого часу. Існують і інші варіанти періодизації сучасного вітчизняного конституціоналізму. Так, В. Л. Федоренко пропонує брати за основу періодизації новітні українські революції: Революцію на граніті 1990 р., Помаранчеву революцію 2004 р. і Революцію Гідності 2014 р. [92, с. 66].

Конституційний процес в Україні розпочався з проголошення Верховною Радою УРСР Декларації про державний суверенітет України 1990 р. Прагнення України стати незалежною державою об'єктивно призвело до процесу розробки проекту нової Конституції України. З цією метою 24 жовтня 1990 р. Верховна Рада, керуючись постановою “Про Комісію по розробці нової Конституції УРСР”, утворила конституційну комісію у складі 59 осіб на чолі із головою Верховної Ради Леонідом Кравчуком та його заступником Іваном Плющем. Конституційна комісія створила робочі групи по підготовці окремих розділів проекту Конституції, залучивши до них провідних вчених і фахівців з відповідних галузей знань. У результаті роботи комісії було підготовлено концепцію нової Конституції України, яку 19 червня 1991 р. ухвалила Верховна Рада [67, с. 938].

Відповідно до концепції, Конституція мала ґрунтуватися на Декларації про державний суверенітет України, розвивати і конкретизувати її положення. Це потребувало використання нової парадигми конституційної держави, прав та свобод людини, організації та здійснення державної влади і контролю над нею. Основними методологічними принципами цієї концепції стало: 1) слідування положенням Декларації про державний суверенітет України; 2) розвиток положень

про те, що людина є найвищою соціальною цінністю, її права і свободи та їх гарантії повинні бути основним пріоритетом держави; 3) пріоритет загальнолюдських цінностей, закріплення принципів соціальної справедливості, утвердження демократичного і гуманістичного вибору народу України, визнання загальноновизнаних норм міжнародного права; 4) встановлення прямої дії норм Конституції; 5) жорсткий механізм внесення змін і доповнень до Конституції; 6) запровадження інституту конституційних законів для забезпечення стабільності Конституції; 7) запровадження принципу розподілу компетенції й самостійності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, застосування системи стримувань і противаг.

Зміст концепції був покликаний продемонструвати прийнятність для України загальноновизнаних, уніфікованих, конституційних положень, напрацьованих теорією і практикою зарубіжного конституціоналізму. Зазначені концептуальні положення ставили за мету забезпечити реальне функціонування державного механізму на засадах обмеження влади. Зміст принципів концепції свідчив про відмову від радянської державно-правової доктрини і сприйняття ліберально-демократичної традиції, що заклало кардинально нову базу майбутньої Конституції України.

Структурно нова Конституція України мала складатися із преамбули, 9 розділів і 26 глав. Вона врегульовувала засади конституційного ладу, права та свободи людини і громадянина, відносини громадянського суспільства й держави, територіальний устрій, державний лад, статус Кримської Автономної Республіки, національну безпеку, механізм охорони Конституції, порядок внесення змін і доповнень до Конституції [1, с. 66-76].

Ухвала Верховною Радою 19 червня 1991 р. концепції нової Конституції України означала остаточну відмову українського суспільства від радянської політичної системи, принципи організації державної влади якої та стосунки між нею і людиною були прямо протилежні тим, що характерні для країн європейського конституціоналізму. Прийняття концепції засвідчило залучення України до застосування загальноновизнаних норм міжнародного права і розвиток на засадах сучасної конституційної теорії і практики.

Непересічне значення для процесу формування сучасного вітчизняного конституціоналізму мало проголошення Верховною Радою незалежності України. Прийняття Акту незалежності відбувалося за умов, коли зовнішні чинники стали очевидною загрозою для суверенітету України. Спроба державного перевороту в СРСР у сер-

пні 1991 р. виявила повну залежність союзних республік від розвитку подій у Москві, їхню беззахисність. Тільки провал московського путчу зберіг Україну від втрати національного суверенітету та повернення її до тоталітарних часів.

24 серпня 1991 р. розпочалася позачергова сесія Верховної Ради України. Голова Верховної Ради Леонід Кравчук доповів про політичну ситуацію в країні, співдоповідачами виступили народні депутати Олександр Мороз та Ігор Юхновський. Депутати висловили думку щодо необхідності рішучих заходів для захисту суверенітету України: запровадження надійної обороноздатної системи, прийняття закону про статус збройних сил, розміщених на території України, вирішення питання про деполітизацію правоохоронних органів та вжиття заходів для забезпечення економічного суверенітету.

Від імені Народної ради І. Юхновський запропонував проголосити акт, у якому мали бути зафіксовані незалежний статус України, верховенство її Конституції і законів. Проголошення цього акту мало бути підтверджене на республіканському референдумі. Проект Акту незалежності України розробили народні депутати Левко Лук'яненко і Леонтій Сандуляк.

24 серпня 1991 р. Верховна Рада проголосила Акт незалежності України (392 депутати – “за”, 4 – “проти”). У документі стверджувалося: “Виходячи зі смертельної небезпеки, яка нависла над Україною у зв'язку з державним переворотом в СРСР 19 серпня 1991 р., продовжуючи тисячолітню традицію державотворення в Україні, виходячи з права на самовизначення, передбаченого Статутом ООН та іншими міжнародно-правовими документами, здійснюючи Декларацію про державний суверенітет України, Верховна Рада УРСР урочисто проголошує: Незалежність України та створення самостійної української держави – України. Територія України є неподільною і недоторканною. Віднині на території України мають чинність виключно Конституція і Закони України. Цей акт набирає чинності з моменту його ухвалення” [9, с. 41-42].

Верховна Рада визнала необхідним провести 1 грудня 1991 р. всеукраїнський референдум для підтвердження Акту незалежності та вибори Президента України. Окрім того, парламент прийняв постанову про політичну ситуацію і нагальні дії щодо створення умов для попередження нових спроб військового перевороту. Було вирішено створити Раду оборони, Збройні Сили України, Національну гвардію, прискорити формування Конституційного суду. Уряд мав організувати перехід у власність України підприємств союзного під-

порядкування, ввести в обіг власну грошову одиницю та забезпечити її конвертування.

Під час референдуму 1991 р. на запитання “Чи підтверджуєте Ви Акт проголошення незалежності України?” 90,32 % учасників референдуму відповіли – “так, підтверджую”, проти проголосувало 7,58 % осіб. Всього у волевиявленні брали участь 84,18 % від загальної кількості громадян, внесених у списки виборців. Результати референдуму засвідчили процес формування української політичної нації та громадянського суспільства, що є основою сучасного українського конституціоналізму [9, с. 41-42].

Одночасно із референдумом відбулися вибори Президента України. 61,59 % виборців віддали свої голоси за Леоніда Кравчука.

Прийняті Верховною Радою Декларація про державний суверенітет України 1990 р. і Акт проголошення незалежності України 1991 р. є конституційними актами, адже спосіб їх прийняття мав легітимний характер. Між цими актами існував тісний змістовний зв'язок. Вони були основними правовими джерелами для конституційного процесу. Акт проголошення незалежності України 1991 р. відігравав установчу роль у системі права України. З його змісту випливала необхідність реалізації народом установчої влади, тобто прийняття нової Конституції, яка відповідала б статусу незалежної держави. Він констатував факт зміни державно-правового статусу України і визначав перспективу її демократичного розвитку.

12 вересня 1991 р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про правонаступництво України”, який проголошував Верховну Раду найвищим органом державної влади у складі, що був сформований під час виборів 1990 р. Згідно ст. 2 Конституція УРСР 1978 р. із змінами і доповненнями зберігала свою чинність до прийняття нової Конституції України. Закон “Про правонаступництво України” зберігав чинність законів УРСР та інших актів, ухвалених Верховною Радою в радянський період, якщо “вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України”, та передбачав збереження існуючого механізму влади лише на період “до створення органів державної влади і управління... на підставі нової Конституції України”. Державний кордон СРСР та кордон із бувшими союзними республіками станом на 16 липня 1990 р. проголошувався державним кордоном України. Україна визнавала себе правонаступницею прав і обов'язків за міжнародними договорами СРСР, якщо вони не суперечать Конституції України. Громадяни СРСР, які на момент проголошення незалежності постійно проживали на території України визна-

ються її громадянами. Держава гарантувала дотримання прав кожного громадянина незалежно від національності [34, с. 695].

У зв'язку із зміною статусу України, 14 лютого 1992 р. Верховна Рада ухвалила Закон України “Про внесення доповнень і змін в Конституцію”. Розділ III отримав назву “Державний і територіальний устрій України”, розділ V – “Органи законодавчої і виконавчої влади України”, розділ VII – “Україна – незалежна держава”. Стаття 68 проголошувала Україну незалежною, демократичною, правовою державою. Конституція України редакції 1992 р. закріплювала повноваження Верховної Ради і Президента. Президент отримував статус глави держави і глави виконавчої влади. Він виступає гарантом прав і свобод громадян, державного суверенітету України, дотримання Конституції та законів України. Президент – головнокомандувач збройних сил України. Він вносить на затвердження Верховної Ради кандидатури прем'єр-міністра, міністрів закордонних справ, оборони, фінансів, юстиції, внутрішніх справ, голів державних комітетів. Президент має право скасовувати акти Кабінету Міністрів. Кабінет Міністрів підпорядковується Президенту і відповідальний перед Верховною Радою. Конституція України редакції 1992 р. закріпила президентсько-парламентську республіку.

Після проведення всенародного референдуму Конституційна комісія продовжила роботу над розробкою проекту Конституції України. Очолив її Президент України Л. Кравчук.

Перший проект Конституції України 1992 р. розробила робоча група під керівництвом відомого конституціоналіста Леоніда Юзькова, який згодом стане першим головою Конституційного суду України. Він вважав, що нова Конституція України повинна поєднувати досягнення світового конституціоналізму з історичними й національними традиціями українського державотворення, відстоював закріплення у Конституції такої політико-правової категорії, як “український народ”, а не “народ України”. Л. Юзьков розробив методологічні принципи Конституції України: вона повинна бути основним законом незалежної держави, що функціонує у громадянському суспільстві; мала закріпити пріоритет загальнолюдських цінностей над класовими; проголосити людину, її свободу, гідність, права найвищою соціальною цінністю; відмовитися від ідеологічних положень; стати стабільним юридичним документом, безпосередньо діючим правом, її норми мають об'єднувати норми-принципи, норми-цілі, норми – конкретні регулятори. Внесок Л. Юзькова у теорію вітчизняного конституціоналізму має непересічне значення і у наш час [70, с. 32-33].



До роботи у складі Конституційної комісії були залучені провідні науковці України: президент Академії правових наук України В. Я. Тацій, віце-президент Ф. Г. Бурчак, академіки М. В. Костицький та І. А. Тимченко. Участь у роботі над проектом Конституції України та у її експертизі брали академіки Ю. С. Шемшученко, Ю. М. Грошовий, В. В. Копейчиков, В. І. Семчик, М. В. Цвік та члени-кореспонденти О. Л. Копиленко, О. П. Коцюба, В. Ф. Погорілко, Г. О. Мурашин, Ю. М. Тодика та інші. Науковці Академії провели дві наукові конференції стосовно проекту Конституції України. Більшість зауважень науковців щодо проекту Конституції було враховано Конституційною комісією. Проект Конституції України обговорювався у регіональних центрах Академії правових наук України за участі широкої юридичної громадськості.

У процесі розробки проекту Конституції Конституційна комісія консультувалася із зарубіжними фахівцями у галузі конституційного права ФРН, США, Франції, Угорщини. У ролі зарубіжних експертів проекту виступили М. Девідсон, Г. Стентон, Б. Футей (США), С. Палмер (Великобританія), В. Тарнопольський (Канада), К. Абмаєр, Г. Гірш (ФРН). Належна якість проекту була підтверджена експертизами зарубіжних науковців, а також комісією Ради Європи “Демократія через право” [70, с. 22].

1 липня 1992 р. Верховна Рада України, після схвалення проекту Конституції України Конституційною комісією, винесла його на всенародне обговорення [1, с. 80-126]. За шість місяців до комісії надійшло 47 тисяч зауважень, поправок і пропозицій. За результатами всенародного обговорення до проекту Конституції робоча група внесла істотні зміни, схвалені Конституційною комісією [71, с. 113; 92, с. 34].

Доопрацьований Конституційний проект в редакції від 27 травня 1993 р. був переданий на розгляд Верховної Ради. Він включав основні структурні підрозділи Концепції Конституції України 1991 р. і складався із преамбули, 10 розділів і 258 статей. У преамбулі стисло викладалися завдання, що їх ставить перед собою Основний закон. Розділ I “Загальні засади конституційного ладу” проголошував Україну демократичною, правовою, соціальною державою з республіканською формою правління. Зазначалося, що єдиним джерелом державної влади в Україні є народ, здійснюється влада державними органами і органами місцевого самоврядування. При цьому державна влада будується за принципом розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Кожна влада діє у межах, встановлених Конституцією. Жодна частина народу, політична партія, громадська організація, інше угруповання

не можуть присвоювати право здійснювати державну владу. Проголошувався принцип верховенства права. Українська мова визнавалася державною мовою, а норми Конституції – нормами прямої дії.

Проект Конституції закріплював принцип єдності, недоторканності і цілісності території України. Громадяни здійснюють свої права згідно з принципом: “дозволено все, що не заборонено законом”, а органи державної влади здійснюють свої повноваження за принципом: “дозволено лише те, що визначено законом”. Визнавався пріоритет загальнолюдських цінностей, додержання загальновизнаних принципів міжнародного права. Громадянам України надавалося право чинити опір та перепони будь-кому, хто здійснює спробу насильницької ліквідації української державності, конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України або чинить дії, спрямовані на захоплення державної влади.

Розділ II проекту Конституції України “Права, свободи і обов’язки людини і громадянина” регламентував питання громадянства, визначав політичні, економічні і культурні права людини, містив перелік гарантій прав і свобод, а також обов’язків громадян. Громадянському суспільству був присвячений розділ III проекту, який містив положення про власність, підприємництво, екологічну безпеку, сім’ю, освіту, науку і культуру, громадські об’єднання, свободу інформації. Розділ IV “Пряме народовладдя” розкривав суть народовладдя, надавав народові України право законодавчої ініціативи.

Розділ V проекту Конституції врегульовував діяльність вищого органу законодавчої влади – Всенародної Ради. Закріплювалися норми, що регулювали склад Всенародної Ради, порядок її формування, повноваження і організацію роботи. Діяльність органів виконавчої влади регламентували розділи VI і VII проекту Конституції, які визначали статус Президента України – глави держави і виконавчої влади та Кабінету Міністрів. Президент проголошувався гарантом державної єдності і незалежності України. Кабінет Міністрів є вищим органом виконавчої влади, підпорядковується Президентові і у своїй діяльності керується його рішеннями. Він відповідальний перед Всенародною Радою. Статус Президента і Кабінету Міністрів дає підстави стверджувати, що і другий проект Конституції України передбачав встановлення президентсько-парламентської республіки.

Розділ VIII проекту визначав діяльність органів правосуддя і прокуратури. Територіальний устрій і організацію влади на місцях розкрито у розділі IX. Передбачалися норми, які регулювали принципи та систему територіального устрою, статус Республіки Крим, як

державно-територіальної автономії у складі України та статус областей (земель). Розділ X проекту стосувався охорони Конституції і регламентував порядок обрання, організації і діяльності Конституційного Суду України. Державним символам України було присвячено розділ XI проекту Конституції, розділ XII визначав порядок внесення змін і доповнень до Конституції і конституційних законів.

Розглянувши проект Конституції України, 8 жовтня 1993 р. Верховна Рада прийняла постанову, відповідно до якої проект нової Конституції мав бути доопрацьований за результатами всенародного обговорення. Пропозиції та зауваження, що надійшли до Конституційної комісії стосувалися багатьох проблем українського конституціоналізму, але здебільшого торкалися поділу влади. Вони дали змогу укладачам проекту на конституційному рівні удосконалити механізм організації державної влади. Роботу робочої групи над другим проектом Конституції України ускладнювало протистояння між Президентом і демократичними партіями, які його підтримували, з одного боку, та лівими партіями, що мали більшість у Верховній Раді, з іншого. 26 жовтня 1993 р. Конституційна комісія передала проект Конституції на розгляд Верховній Раді. В результаті обговорення і доопрацювання Верховною Радою з'явився новий проект Конституції.

Проект Конституції від 26 жовтня 1993 р., у порівнянні з попереднім конституційним проектом, суттєвих змін майже не зазнав. Певні зміни нормативного матеріалу стосувалися моделі поділу влади, зокрема статусу органу законодавчої влади – Верховної Ради. Ці зміни були викликані прийняттям Закону України від 7 жовтня 1993 р. “Про назву, структуру і кількісний склад нового Парламенту України”, який спрощував механізм здійснення законодавчої влади.

Новий проект Конституції оптимізував відносини між окремими гілками влади, більш чітко окреслив функції Президента, чіткіше відобразив відносини між Президентом, Верховною Радою і Кабінетом Міністрів, детальніше визначав механізм можливого застосування імпичменту до Президента. Збереглися положення щодо можливості припинення повноважень Верховної Ради за рішенням всеукраїнського референдуму, право призначити який належало Президенту; право Верховної Ради приймати рішення про відставку Президента після офіційного оголошення наслідків референдуму; право парламенту оголошувати референдум з питань дострокового припинення повноважень Президента за вимогою не менше 2 млн виборців або за ініціативою Верховної Ради – не менше ніж двома третинами голосів від її конституційного складу.

Проект Конституції України змінював порядок призначення прем'єр-міністра: на затвердження Верховній Раді кандидатуру голови уряду подає Президент. За поданням прем'єр-міністра Президент формує склад Кабінету Міністрів і представляє його на затвердження Верховній Раді. Посилено контроль Верховної Ради за діяльністю Кабінету Міністрів. На відміну від попереднього проекту Кабінет Міністрів підзвітний і відповідальний перед Верховною Радою. У своїй діяльності Кабінет Міністрів керується рішеннями Президента, але не підпорядковується йому.

Проте за умов політичної та економічної кризи, відсутності консенсусу між основними суб'єктами конституційного процесу Верховна Рада відхилила зазначений проект Конституції України. Незважаючи на нагальну потребу оновлення Конституції України, адже станом на 1993 р. до неї було внесено близько 200 змін та доповнень, цей процес довелося призупинити [1, с. 13].

Конституційний процес відновився після завершення дострокових парламентських і президентських виборів у 1994 р. 20 вересня 1994 р. Верховна Рада визначила чисельний склад комісії з опрацювання проекту нової Конституції України у кількості 40 осіб. Очолили комісію на правах співголів Голова Верховної Ради Олександр Мороз і Президент Леонід Кучма. До складу комісії Верховна Рада і Президент делегували по 15 осіб, Верховна Рада Автономної Республіки Крим – одну особу, судові установи і Генеральна прокуратура – сім. Члени Конституційної комісії від Верховної Ради визначалися депутатськими групами за пропорційним принципом [59, с. 50]. Отже, склад Конституційної комісії відображав позиції різних гілок державної влади.

8 червня 1995 р. між Президентом і Верховною Радою було укладено Конституційний договір про організацію державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України [12, с. 1346]. Договір встановлював основні положення майбутньої Конституції України і складався з 8 розділів і 61 статті. В розділі 1 “Загальні положення” визначалися основні засади майбутньої Конституції. Розділ 2 присвячений статусу Верховної Ради та статусу народного депутата. Розділ 3 визначав статус Президента як глави держави і глави виконавчої влади. Розділ 4 закріплював правове становище уряду – Кабінету Міністрів. Розділ 5 присвячений судоустрою, 6 розділ – прокуратурі. Розділ 7 визначав органи місцевої державної адміністрації, віднісши до них місцеві органи виконавчої влади і органи місцевого самоврядування.

Характерно, що Конституційний договір визначав строки прийняття нової Конституції України – до 8 червня 1996 р. і не виключав можливості винесення проекту Основного закону на всеукраїнський референдум [35, с. 166-188].

Після підписання Конституційного договору почався процес реалізації закладених у ньому положень. З метою прискорення процесу вивчення і узагальнення альтернативних проектів нової Конституції 19 червня 1995 р. Конституційна комісія сформувала робочу групу для підготовки проекту Конституції. До її складу увійшли визначні українські юристи: В. Авер'янов, Ф. Бурчак, А. Заєць, М. Козюбра, В. Копейчиков, А. Корнеєв, П. Мартиненко, В. Погорілко, М. Пухтинський, В. Шаповал [1, с. 23]. Вона розглянула близько 5 тисяч пропозицій щодо змін і поправок до проекту Конституції.

В результаті опрацювання матеріалів, переданих до робочої групи, процес підготовки проекту Конституції України було завершено. 11 березня 1996 р. проект схвалила Конституційна комісія, а 20 березня його внесли на розгляд Верховної Ради. 17 квітня 1996 р. Верховна Рада розпочала розгляд проекту Конституції України. У квітні 1996 р. 10 депутатських фракцій створили міжфракційну депутатську групу з розробки альтернативного проекту Конституції України під керівництвом заступника голови Народного Руху України Олександра Лавриновича. На її основі 5 травня 1996 р. Верховна Рада створила Тимчасову спеціальну комісію для доопрацювання узгодженого проекту Конституції, яку на вимогу комуністів і соціалістів очолив народний депутат Михайло Сирота [1, с. 24].

У період з 5 травня по 28 червня 1996 р. Верховна Рада обговорювала доопрацьований Тимчасовою комісією проект. 28 травня – 4 червня 1996 р. відбулося перше читання проекту Конституції України. 4 червня проект Основного Закону був прийнятий Верховною Радою у першому читанні (258 голосів – “за”). При підготовці до другого читання до проекту Конституції України Тимчасова спеціальна комісія внесла близько 6 тисяч поправок.

Ситуація загострилася 26 червня 1996 р., коли Рада національної безпеки України і Рада регіонів при Президентові виступили з різким засудженням зволікань з прийняттям Конституції України, оскільки це не сприяло соціально-економічній ситуації у державі. Того ж дня Президент видав указ про проведення всеукраїнського референдуму 25 вересня 1996 р. щодо прийняття Конституції України, в основу якої було покладено варіант проекту Основного Закону в редакції робочої групи від 11 березня 1996 р. [87, с. 87].

З огляду на це, Верховна Рада ухвалила постанову про продовження розгляду проекту Конституції України у другому читанні та рішення вести роботу в режимі одного засідання до прийняття нової Конституції України. 28 червня 1996 р. після 24 годин роботи Верховна Рада прийняла і ввела в дію Конституцію України (“за” проголосували 338 народних депутатів, “проти” – 18, “утрималось” – 5). Указ Президента про проведення всеукраїнського референдуму для прийняття Конституції України був скасований. 12 липня 1996 р. Конституцію України урочисто підписали Президент і Голова Верховної Ради [87, с. 88].

Конституція України 1996 р. складається із преамбули, 15 розділів і 161 статті. У преамбулі проголошувалося, що Конституція прийнята Верховною Радою від імені українського народу і є результатом здійснення українською нацією права на самовизначення. Преамбула визначала завдання держави щодо забезпечення в Україні прав і свобод, зміцнення громадянської злагоди, розвитку соціальної та правової держави.

Згідно розділу I “Загальні засади” Україна проголошувалася суверенною, незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою. Стаття 3 Конституції проголосила людину найвищою соціальною цінністю в Україні. Утвердження і забезпечення її прав є головним обов’язком держави. Єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює її безпосередньо через демократичні вибори, референдум, органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. За формою державного правління й устрою Україна визначається як унітарна республіка. Чинні міжнародні договори визнавалися частиною національного законодавства України. Важливе значення мало проголошення Конституцією України принципів економічної, політичної та ідеологічної багатоманітності [46, с. 4-8]. Це означало, що в Україні остаточно було покінчено із однопартійною політичною системою й пануванням державної форми власності.

У розділі II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” визначено систему особистих, соціально-економічних, політичних прав людини. Зокрема, у соціально-економічній сфері громадянам надається право на працю, страйк, відпочинок, соціальний захист, право на житло, охорону здоров’я та інше. Право приватної власності проголошено непорушним. Конституція передбачала свободу об’єднань у різні політичні утворення, участь в управлінні державни-

ми справами, у виборах, референдумі, право проводити збори, мітинги, демонстрації, закріплювалося право на свободу світогляду і віросповідання. Згідно ст. 64 права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією [46, с. 8-22].

Розділ III встановив демократичні принципи виборчої системи та підстави і механізм проведення всеукраїнського референдуму.

Розділи IV, V і VI Конституції України закріпили вищі органи державної влади України – Верховну Раду, Президента і Кабінет Міністрів. Верховна Рада – вищий законодавчий орган, що обирається за мажоритарною виборчою системою терміном на чотири роки у складі 450 народних депутатів. Зі складу депутатів обирається Голова Верховної Ради, перший заступник і заступник голови. Видаючи закони і приймаючи постанови, Верховна Рада не має права втручатися у сферу діяльності інших гілок влади. Верховна Рада здійснює також установчі та контролюючі функції, розробляє основи грошово-кредитної політики, визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики [46, с. 23-35].

Розділ V Конституції України врегульовує правовий статус Президента, який є главою держави, гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції, прав і свобод людини й громадянина. Президент обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років. Одна і та ж особа не може бути Президентом України більше двох термінів поспіль [46, с. 35].

Конституція України наділяла Президента значними повноваженнями щодо здійсненні внутрішньої та зовнішньої політики держави. Президент представляє державу на міжнародній арені, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, укладає міжнародні договори, забезпечує національну безпеку і правонаступництво держави; приймає рішення про визнання іноземних держав, призначає позачергові вибори до Верховної Ради; призначає третину складу Конституційного Суду, призначає за поданням прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади та голів місцевих державних адміністрацій. За згодою Верховної Ради Президент призначає прем'єр-міністра та приймає рішення про його відставку. За поданням прем'єр-міністра утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, має право скасовувати постанови і розпоря-

дження уряду. Президент є Верховним Головнокомандувачем Збройних сил України. Він підписує закони і має право вето щодо них [46, с. 37-39].

До системи органів виконавчої влади, згідно з розділом VI Конституції України, відносяться Кабінет Міністрів, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді. Він розробляє і здійснює програми економічного, науково-технічного, соціального й культурного розвитку, забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, забезпечує розробку і виконання державного бюджету [46, с. 41-45].

Розділи VII і VIII Конституції України присвячені органам правосуддя і прокуратури. За ст. 124 правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускається. Конституція гарантує незалежність і недоторканність суддів [46, с. 46].

Розділи IX, X і XI Конституції України визначають територіальний устрій України, статус Автономної Республіки Крим і діяльність місцевого самоврядування. За ст. 134 Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України. Місцеве самоврядування здійснюється громадами через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи. Інтереси територіальних громад міст, селищ і сіл представляють районні та обласні ради. Ради обираються мешканцями територіальної одиниці на основі загального, рівного, прямого виборчого права, шляхом таємного голосування строком на чотири роки [46, с. 50-55].

У розділі XII Конституції України врегульовано діяльність Конституційного Суду як єдиного органу, який має право офіційного тлумачення Конституції та законів України [46, с. 56].

Згідно розділу XIII “Внесення змін до Конституції України” законопроект про внесення змін до Конституції, крім розділів I, III і XI-II, вважається прийнятим, якщо за нього проголосувало не менше як дві третини від конституційного складу депутатів Верховної Ради. Зміни до розділів I, III і XIII після прийняття не менше як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради, затверджуються всеукраїнським референдумом [46, с. 58-59].



У розділах XIV і XV Конституції України визначено, що Конституція набуває чинності з дня її прийняття та врегульовано строки і порядок переходу від діючої системи державних органів до тієї системи, що передбачена Конституцією України 1996 р. [46, с. 60-62].

Прийняття Конституції України 1996 р. стало можливим завдяки компромісу пропрезидентських та парламентських сил. Спираючись на Конституцію 1996 р., Україна розпочала будувати правову державу, у якій забезпечується обмеження державної влади для захисту інтересів громадян та їх об'єднань. Впровадження нових конституційних інститутів (Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Рахункової палати) започаткувало процес модернізації органів державної влади та місцевого самоврядування, орієнтуючись на європейські стандарти.

Таким чином, після проголошення незалежності України у 1991 р. було ухвалено низку конституційних актів, конституційних проектів, напрацьовано значний досвід конституційного процесу, що в кінцевому результаті завершилося ухваленням Конституції України 1996 р. Конституційний процес носив суперечливий характер. Він спирався на національну державно-правову традицію та теорію і практику європейського конституціоналізму. Напрацьований конституційний досвід у подальшому зіграв вагомий роль у становленні національної державності на принципах європейської конституційної теорії і практики.

## **§ 2. Конституційний процес в Україні у період з 1996 по 2004 рр.**

Ухвалення Конституції України 1996 р. не зняло політичного протистояння у Верховній Раді між національно-демократичними і ліво-радикальними політичними силами, збереглися протиріччя між виконавчою владою в особі Президента і законодавчою владою – Верховною Радою. Це стало причиною ініціювання внесення змін до окремих норм Конституції з боку народних депутатів, державних органів, політичних партій, громадських організацій та науковців.

Найбільше нарікань в українського політикуму викликало встановлення Конституцією України 1996 р. президентсько-парламентської республіки, що передбачало надання Президентові широких повноважень у галузі виконавчої влади. Така централізація влади не характерна для країн європейської демократії. Серед країн Західної Європи лише Конституція Франції 1958 р., прийнята з ініціативи гене-

рала Шарля де Голля за умов загрози громадянської війни, запровадила президентсько-парламентську форму правління. Конституція України 1996 р. по-суті зберігала радянську модель місцевого самоврядування та не забезпечувала умов для децентралізації влади. Вона залишила без сутєвих змін основні принципи старої радянської судової системи та прокуратури [93, с. 52-53].

На недоліки Конституції України 1996 р. в частині організації державної влади звертала увагу і Венеційська комісія, у висновку якої говорилося про необхідність посилення парламентського контролю за діяльністю уряду. Комісія висловлювала сумнів щодо надання Президентові та Кабінету Міністрів права законодавчої ініціативи та вважала недоцільним надання Президентові переваг, що перешкоджали діяльності уряду. Венеційська комісія рекомендувала усунути подвійну відповідальність Кабінету Міністрів перед Президентом і Верховною Радою [63, с. 93-94].

Необхідність оновлення Конституції України 1996 р. зумовлювалася проголошенням Україною курсу на євроінтеграцію, у зв'язку з чим зміст Основного закону щодо організації державної влади потрібно було удосконалити з урахуванням традицій європейського конституціоналізму [71, с.132]. З огляду на це, Л. Кучма ініціював проведення конституційної реформи. 16 квітня 2000 р. було проведено всеукраїнський референдум, який схвалив усі положення, винесені на його обговорення, зокрема: про скорочення кількості депутатів у парламенті до 300 осіб; про право Президента достроково припинити повноваження Верховної Ради, якщо вона протягом місяця не може сформувати постійно діючу парламентську більшість та протягом трьох місяців не затвердить державний бюджет; про створення у Верховній Раді другої (верхньої) палати [34, с.742].

Проте через відсутність консенсусу серед основних політичних сил у Верховній Раді рішення всеукраїнського референдуму не були імplementовані в текст Конституції України. Опозиційні до голови держави партії вбачали у проекті конституційної реформи правові підстави для Л. Кучми балотуватися на третій президентський термін [1, с.165].

У новорічному зверненні 2003 р. Л. Кучми було визначено новий план проведення конституційної реформи в Україні: 1) зміна форми правління із президентсько-парламентської республіки у парламентсько-президентську; перерозподіл частини повноважень президента – парламенту, формування уряду з обов'язковою системою стримувань і противаг; запровадження пропорційної виборчої систе-

ми; імплементація змін до Конституції України за наслідками референдуму 2000 р.; виборність голів обласних державних адміністрацій, розмежування їх функцій з адміністрацією Президента; 2) проведення систематизації законодавства, судової та адміністративної реформ, реалізація принципів верховенства права; 3) збільшення ролі органів місцевого самоврядування; 4) удосконалення багатопартійної системи, підвищення ефективності впливу партій на державну владу; 5) формування політичної культури та правової свідомості громадян.

У березні 2003 р. Л. Кучма запропонував для всенародного обговорення перший варіант проекту змін до Конституції України. У зверненні до народу наголошувалося, що проект Конституції запроваджує парламентсько-президентську республіку. Проектом передбачалося запровадження двопалатного парламенту. Нижня палата – Державні збори формується за пропорційною виборчою системою у складі 300 депутатів. До верхньої палати – Палати регіонів обираються по 3 депутати від 27 регіонів [72, с. 27-28].

Законопроект встановлював новий порядок призначення прем'єр-міністра і формування складу уряду. Президент вносить кандидатуру прем'єр-міністра, запропоновану парламентською більшістю, на затвердження Державним зборам. За Президентом залишалося призначення міністрів МВС, з надзвичайних ситуацій, закордонних справ і оборони, голів Державної податкової адміністрації, Державної митної служби, СБУ, Державного комітету у справах охорони державного кордону. Інші члени уряду повинні призначатися Державними зборами. Президент мав право розпустити Державні збори, якщо протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів не буде сформовано новий склад уряду; якщо протягом місяця не сформовано парламентську більшість; якщо до 1 грудня Державні збори не затвердили державний бюджет. Конституційний Суд України формують Президент і Палата регіонів: по 9 суддів [72, с. 52-56]. Таким чином, запропонований проект Конституції України не обмежував, а навпаки розширював повноваження Президента.

У квітні 2003 р. відбулися парламентські слухання у Верховній Раді з питань конституційної реформи. Більшість депутатів Верховної Ради виступили проти запропонованого проекту Конституції України. У відповідь на конституційні ініціативи Президента представниками політичних сил та науковців було подано до Конституційного Суду три альтернативні законопроекти про внесення змін до Конституції України. Конституційний Суд визнав усі три законопроекти такими, що відповідають Конституції України. Але під час голосування

у Верховній Раді у грудні 2003 р. жоден із них не набрав підтримки не менше 300 депутатів.

Проведення конституційної реформи набуло ознак політичного процесу, протистояння провладних політичних партій, яким належала більшість місць у Верховній Раді (Регіони України) та опозиційних партій (Наша Україна, Блок Юлії Тимошенко, Соціалістична партія України). Такий перебіг подій цілком закономірний, адже проведення конституційної реформи це не лише юридичне, а й політико-ідеологічне, світоглядне явище. Але представники політичних еліт розглядали Конституцію та можливість внесення до неї змін як інструмент приходу до влади, перерозподілу та легітимізації влади.

У листопаді-грудні 2004 р. відбулися масові акції протесту, що отримали назву Помаранчевої революції. Народний протест організували прихильники Віктора Ющенка, кандидата від опозиції на чергових президентських виборах. Революційні події розпочалися після оголошення Центральною виборчою комісією попередніх результатів виборів, згідно з якими перемогу нібито отримав претендент від влади – прем'єр-міністр Віктор Янукович. Опозиціонери вважали, що результати виборів у першому і другому турі були сфальсифіковані. На вимогу народу Верховний Суд призначив переголосування другого туру президентських виборів, під час якого переможцем було визнано В. Ющенка: 51,99 % голосів проти 42,19 % – у В. Януковича [34, с.753].

Ці події стали підставою для досягнення компромісу між парламентською більшістю і опозицією у Верховній Раді. Суть компромісу полягала у тому, що після перемоги кандидата від опозиції, парламентська більшість погоджувалася на проведення конституційної реформи, яка обмежувала повноваження Президента. Після тривалого політичного протистояння 8 грудня 2004 р. Верховна Рада прийняла Закон “Про внесення змін до Конституції України”. Суть змін полягала у передачі частини повноважень Президента парламенту та зміні порядку і процедури формування уряду.

Події Помаранчевої революції слід вважати такими, що засвідчують процес формування сучасного вітчизняного конституціоналізму, адже народ України змусив владу провести конституційну реформу, яка передбачала децентралізацію влади та зміцнення державного суверенітету України, орієнтацію зовнішньополітичного вектору на Західну Європу і США.

Згідно із Законом “Про внесення змін до Конституції України” 2004 р. до повноважень Верховної Ради було віднесено: призначення

за поданням Президента прем'єр-міністра, міністрів оборони і закордонних справ; призначення за поданням прем'єр-міністра інших членів Кабінету Міністрів, голів Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення та радіомовлення, Фонду державного майна, СБУ; звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку прем'єр-міністра і членів Кабінету Міністрів [35, с. 243-246].

Зміни до Конституції України 2004 р. передбачали збільшення терміну повноважень депутатів Верховної Ради і депутатів місцевих рад із чотирьох до п'яти років. Нова редакція Конституції України деталізувала підстави та процедуру дострокового припинення повноважень народного депутата: 1) якщо протягом 20 днів з дня виникнення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; 2) невходження депутата, обраного від політичної партії, до складу фракції цієї партії або його виходу із складу фракції [35, с. 240].

Важливою новелою Конституції України редакції 2004 р. стало формування у Верховній Раді за результатами виборів коаліції депутатських фракцій, до складу якої входить більшість депутатів від її конституційного складу. Коаліція депутатських фракцій формувалася протягом одного місяця з дня відкриття першого засідання Верховної Ради, що проводиться після виборів або протягом місяця з дня припинення діяльності коаліції. Коаліція депутатських фракцій вносить пропозиції Президенту щодо кандидатури прем'єр-міністра та складу Кабінету Міністрів [35, с. 241].

Конституція України редакції 2004 р. передбачала удосконалення системи стримувань і противаг. Так, зокрема, доповнено випадки, коли Президент мав право достроково припинити повноваження Верховної Ради у разі якщо: 1) протягом місяця у Верховній Раді не сформовано коаліцію депутатських фракцій; 2) протягом 60 днів після відставки Кабінету Міністрів не сформовано новий склад уряду; 3) протягом 30 днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради приймається Президентом України після консультацій з Головою Верховної Ради, його заступниками та головами фракцій. Повноваження Верховної Ради, що обрана на позачергових виборах, не можуть бути припинені головою держави протягом одного року з дня її обрання. Президент не має права достроково припинити повноваження Верховної Ради в останні шість місяців строку повноважень Верховної Ради або Президента. Конституція України редакції 2004 р. звузила коло суб'єктів права законодавчої ініціативи. Воно

належить Президентіві, народним депутатам та Кабінету Міністрів [35, с. 242-247].

Згідно з Конституцією України редакції 2004 р. Кабінет Міністрів складає повноваження перед новообраною Верховною Радою. Розширено повноваження уряду: він утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; призначає на посади та звільняє з посад за поданням прем'єр-міністра керівників центральних органів виконавчої влади [35, с. 250-251].

Конституція України редакції 2004 р. доповнила повноваження прокуратури, закріпивши за нею нагляд за дотриманням прав і свобод людини і громадянина, виконанням законів щодо цього органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Генеральний прокурор України призначається на посаду та звільняється Президентом за згодою Верховної Ради, яка може висловити недовіру Генеральному прокуророві та ініціювати його відставку [35, с. 251].

Безперечним позитивним результатом конституційної реформи 2004 р. стало усунення переваг Президента перед Парламентом щодо Уряду, а також у сфері законодавства шляхом встановлення особливого механізму введення у дію законів у випадку не підписання їх Президентом у термін, що встановлений Конституцією. Завдяки реформі Україна стала на шлях модернізації конституційної системи та відмови від елементів пострадянського конституціоналізму. Розпочався процес формування сучасного конституціоналізму за зразком країн Центральної Європи та Балтії. Відбулася зміна форми правління з президентсько-парламентської республіки на парламентсько-президентську.

### **§ 3. Конституційний процес в Україні після Помаранчевої революції 2004 р.**

Поряд із досягненнями конституційна реформа 2004 р. мала низку недоліків. Вона не передбачала запровадження двопалатного парламенту, не встановлювала систему парламентського контролю за президентом, не скорочувала кількості народних депутатів і не удосконалювала інститут депутатського імунітету, не надавала Верховному Суду права законодавчої ініціативи.

Тому Президент В. Ющенко виступив з ініціативою проведення нової конституційної реформи. У грудні 2007 р. він видав указ про створення Національної конституційної ради, яка підготувала проект

Закону “Про внесення змін до Конституції України”. Запропоновані зміни до Конституції передбачали запровадження двопалатного парламенту з широкими повноваженнями верхньої палати – Сенату. Нова редакція Конституції розширювала повноваження Президента. Він отримував право звільняти з посади Генерального прокурора, призначати та звільняти глав місцевих державних адміністрацій. Президент очолює Раду Національної безпеки і оборони та має право формувати її склад. Згідно з проектом Президент ухвалює рішення про призначення всеукраїнського референдуму щодо внесення змін до Конституції після прийняття цього закону парламентом. Проект містить положення про набуття колишніми Президентами України статусу довічних сенаторів після закінчення строку їх повноважень. Значних змін зазнали розділ I “Засади конституційного ладу” та розділ II “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” [62, с. 18-92].

31 березня 2009 р. В. Ющенко вніс проект Закону “Про внесення змін до Конституції України” на розгляд і затвердження Верховної Ради. Але опозиційні по відношенню до Президента політичні партії у парламенті не підтримали нову редакцію Конституції України. Частина парламентських партій запропонувала власні проекти змін до Конституції. У серпні 2009 р. проект Закону “Про внесення змін до Конституції України” був винесений Президентом на всенародне обговорення. Проте, наприкінці 2009 р. В. Ющенко програв вибори на другий президентський термін і його проект реформування Конституції залишився нереалізованим.

Здобутки Помаранчевої революції не вдалося закріпити через протиріччя між політичними партіями демократичної коаліції у Верховній Раді. Під час другого туру президентських виборів у лютому 2010 р. демократичні сили зазнали поразки. Віктор Янукович отримав перемогу над чинним на той час прем’єр-міністром Юлією Тимошенко з відривом у 3,48% голосів виборців [34, с.759].

Обрання Президентом України В. Януковича спричинило радикальну зміну політичних сил. До влади прийшла проросійськи налаштована Партія регіонів, яка прагнула зміцнити свої позиції за рахунок розширення повноважень глави держави. 30 вересня 2010 р. Конституційний Суд у справі про додержання процедури внесення змін до Конституції України своїм рішенням змінив Конституцію. Конституційний Суд визнав неконституційним Закон “Про внесення змін до Конституції України” 2004 р. на підставі порушення встановленої Конституцією України процедури його ухвалення, а отже відновив дію Конституції України у редакції 1996 р. Відновлення чинності

Конституції України редакції 1996 р., змінило форму правління з парламентсько-президентської республіки на президентсько-парламентську.

У травні 2012 р. з метою внесення системних змін до чинної Конституції України була створена Конституційна Асамблея, яку очолив перший президент України Л. Кравчук. До складу асамблеї увійшло понад 90 відомих конституціоналістів. Асамблея підготувала Концепцію змін до Конституції України. Але через революційні події у Києві у грудні 2013 р. Конституційна Асамблея припинила свою діяльність.

Даючи оцінку стану формування вітчизняного конституціоналізму та перспектив його розвитку, М. В. Оніщук у 2013 р. наголошував, що швидкий перехід до демократії, прийняття у 1996 р. Конституції на базі ліберальних західних моделей випереджали перехідний стан пострадянського суспільства. Слабке громадянське суспільство, відсутність незалежного правосуддя, хиткі традиції прав людини викликали деформації цінностей конституціоналізму. Існувала проблема конституційного буття: розрив між конституційними деклараціями та конституційною реальністю. Головний недолік української Конституції полягав у тому, що еліти постійно намагалися використати її як інструмент перерозподілу влади, легітимації власних інтересів. Тому пострадянський конституціоналізм формувався за умов постійної політичної боротьби. Парадокс українського конституціоналізму полягав у тому, що, з одного боку, Конституція визначає правила політичної гри, а з іншого – політики, котрі конкурують за владу, приймають рішення, якою має бути Конституція. З огляду на це, Конституція залишалася продуктом, по суті, елітних домовленостей. Тому, на погляд М. В. Оніщука, одним із головних завдань конституційного процесу має бути конституційне творення сучасного парламентаризму та відповідального урядування, механізму забезпечення та охорони конституційного правопорядку й конституційної законності, формування концепцій конституціоналізму [63, с. 34-35].

21 листопада 2013 р. в Україні розпочалася Революції Гідності. Причиною революції стала відмова В. Януковича виконувати законодавчо закріплений курс України на євроінтеграцію та силовий розгін протестувальників у Києві. Вагомою причиною протестів стала надмірна централізація влади в руках президента і його найближчого оточення, зловживання владою, корупція, нехтування правами людини, політичний курс на зближення з Росією.



Революція Гідності стала можливою завдяки формуванню в Україні громадянського суспільства. Підтримка європейського вибору України, усвідомлення необхідності проведення державно-правових реформ свідчить про зрілість громадянського суспільства, усвідомлення громадянами України спільності політичних інтересів. У свою чергу, зріле громадянське суспільство є однією із найважливіших ознак сучасного конституціоналізму.

Внаслідок перемоги революції відбулася зміна влади. 22 лютого 2014 р. головою Верховної Ради було обрано Олександра Турчинова. Цього ж дня Верховна Рада, керуючись ст. 111 Конституції України, 328 голосами усунула з посади Президента України В. Януковича. Окрім цього, Верховна Рада ухвалила постанову про відновлення Конституції України редакції 2004 р., а отже відбулася зміна форми правління з президентсько-парламентської на парламентсько-президентську республіку.

Під час позачергових президентських виборів 25 травня 2014 р. у першому турі перемогу здобув Петро Порошенко (54,7 % голосів виборців). У жовтні 2014 р. відбулися позачергові вибори депутатів Верховної Ради. Наприкінці 2014 р. депутатські фракції Верховної Ради уклали конституційну угоду про проведення конституційної реформи, спрямованої на досягнення європейської якості життя громадян України: розвиток громадянського суспільства та гарантування свободи слова, боротьбу з корупцією та відновлення правосуддя, подолання бідності, розбудову конкурентоспроможної економіки, сталого розвитку суспільства, встановлення сприятливих умов для ведення бізнесу, зниження безробіття та створення нових робочих місць, здобуття енергонезалежності України, розвиток освіти і науки, культури та духовності. Основою реформи мала стати реалізація угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Один із розділів Конституційної угоди 2014 р. був присвячений конституційній реформі. З метою її реалізації, переш за все, передбачалося створення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради для підготовки змін до Конституції України. В угоді зазначалося, що Тимчасова спеціальна комісія буде діяти на засадах відкритості, гласності, професіоналізму, науковості, колегіальності та незалежності у прийнятті рішень. До участі у роботі Тимчасової спеціальної комісії мали бути залучені представники депутатських фракцій, Президент, члени Кабінету Міністрів та експерти у галузі конституційного права. Тимчасова спеціальна комісія Верховної Ради повинна була розроби-

ти узгоджений законопроект про внесення змін до Конституції України з урахуванням висновків Венеційської комісії.

3 березня 2015 р. П. Порошенко ухвалив Указ “Про Конституційну комісію”, яка стала допоміжним органом при Президентові для напрацювання пропозицій щодо проведення конституційної реформи. Очолив комісію голова Верховної Ради Володимир Гройсман. На характер діяльності комісії впливали події, пов’язані з незаконною анексією Криму Російською Федерацією та агресією на Південному Сході України. У своїй роботі комісія зосередила увагу на трьох основних блоках змін до Конституції: децентралізації влади і місцевого самоврядування, проблемі правосуддя, а також дотриманні прав і свобод людини та громадянина.

У червні 2015 р. Конституційна комісія схвалила пропозиції щодо модернізації конституційних повноважень, що стосувалися децентралізації влади і місцевого самоврядування. Зокрема, прийнято європейський громадівський підхід до організації місцевого самоврядування. Запропоновано утворення виконавчих комітетів у складі районних та обласних рад, а також інституту префектів в областях та районах для нагляду за додержанням Конституції і законів органами місцевого самоврядування. Передбачалося, що в оновленій Конституції детальніше будуть врегульовані гарантії матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Держава буде компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, понесені внаслідок рішень органів державної влади.

Загалом Конституційною комісією було запропоновано позитивні кроки на конституційному рівні в напрямі децентралізації державної влади і місцевого самоврядування, легітимації територіальної громади як первинного суб’єкта місцевого самоврядування. Разом із тим, передбачено заходи щодо зміцнення адміністративно-територіального унітарного устрою держави. Нова редакція Конституції України повинна була стати гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, забезпечення прав і свобод громадян України.

На основі аналізу закономірностей та тенденцій розвитку європейської моделі конституціоналізму, науковці передбачили шляхи удосконалення конституційної системи України. Так, зокрема, О. М. Бориславська вважає, що для цього необхідно здійснити наступне: 1) рішеннями Конституційного Суду України (КСУ) забезпечити легітимність Конституції; 2) вдосконалити механізм прямого застосування норм Конституції судами при здійсненні правосуддя та активізувати роботу КСУ щодо розгляду конституційних скарг; 3) забезпе-

чити незалежність КСУ шляхом удосконалення процедури призначення суддів КСУ за конкурсом; 4) вдосконалити змішану форму правління з урахуванням її потенційної конфліктності; 5) вдосконалити виборчу систему для забезпечення реального представницького характеру Верховної Ради, вдосконалити парламентські процедури та встановити відповідальність за їх порушення внутрішньо парламентськими суб'єктами; 6) вдосконалити механізми громадських консультацій, громадського контролю на загальнонаціональному рівні; запровадити державні програми підтримки розвитку демократії на місцевому рівні; 7) встановити чіткі правила, пов'язані із суддівською кар'єрою та дисциплінарною відповідальністю суддів; 8) провести децентралізацію влади на рівні територіальних громад [5, с. 339-340].

Після Революції Гідності в Україні визріли політичні, національні, світоглядні умови для формування сучасного конституціоналізму. Запорукою цього процесу слід вважати неухильний курс України на збереження незалежності і територіальної цілісності країни, входження до Європейського Союзу та НАТО. 7 лютого 2019 р. Верховна Рада внесла зміни до преамбули, ст. 85, 102 і 116 Конституції України, які з огляду на цивілізаційний вибір та європейську ідентичність українського народу, закріпили незворотність стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Реальними кроками на шляху формування сучасного конституціоналізму в Україні після Революції Гідності стала низка демократичних реформ: реформа децентралізації влади, судова реформа, реформа правоохоронної системи, податкова і фінансова реформи, реформа національної безпеки і оборони, медична, освітня, аграрна реформи та інші. Для проведення антикорупційної реформи створено спеціальні правоохоронні органи: Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агенство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань і Вищий антикорупційний суд. Ефективне проведення цих реформ можливе за умов підтримки уряду і контролю за його діяльністю зрілого громадянського суспільства.

У кінцевому результаті, основним завданням процесу формування європейської моделі конституціоналізму в Україні повинно стати запровадження такого механізму державної влади, який би забезпечив реальне виконання положень статті 3 Конституції України: “людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободо-

ди 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” [46, с. 4].

### **Питання для самоконтролю**

1. Прийняття Акту про незалежність України 1991 р. та його значення для розвитку вітчизняного конституціоналізму.
2. Назвіть основні положення концепції Конституції України 1991 р.
3. Назвіть основні положення проекту Конституції України 1992 р.
4. Які основні положення конституційної угоди між Президентом і Верховною Радою 1995 р. та її значення для ухвалення Конституції України 1996 р.?
5. Як відбувався процес розробки проекту Конституції України та її прийняття 1996 р.?
6. В чому полягає значення Конституції України 1996 р. для розвитку вітчизняного конституціоналізму?
7. Розкрийте причини та суть конституційної реформи 2004 р.
8. В чому проявився процес формування громадянського суспільства в Україні на початку XXI ст. та його вплив на становлення європейської моделі конституціоналізму?
9. Назвіть обставини, що гальмували процес формування сучасного конституціоналізму в Україні.
10. Які основні напрямки конституційної реформи після Революції Гідності 2014 р.?
11. В чому полягає процес формування сучасного європейського конституціоналізму в Україні на сучасному етапі?

## Післямова

Український конституціоналізм, зародження якого відноситься до другої половини XVI – середини XVII ст., пройшов тривалий і складний шлях розвитку. Процес формування вітчизняного конституціоналізму відбувався, спираючись на два фактори: досягнення європейської конституційної теорії і практики та на власний національний конституційний досвід.

З огляду на рівень соціально-економічного, політичного, ідеологічного, культурного розвитку та особливості державно-правового статусу України, процес формування вітчизняного конституціоналізму пройшов п'ять періодів.

Вагоме значення для зародження українського конституціоналізму мало поширення демократичних правових звичаїв нашого народу, що отримало своє практичне втілення у Запорозькій Січі. Козацьке звичаєве право будувалося на таких демократичних принципах як визнання прав і свобод, виборність, колегіальність, строковість, підконтрольність та підзвітність органів управління. Але визначальним фактором формування українського конституціоналізму був процес національного державотворення. За умов створення незалежної української держави відбувався динамічний розвиток конституційного права та властивих для нього державних і суспільних інститутів. Це можна спостерігати на прикладі України-Гетьманщини середини XVII ст., вітчизняного державотворення доби національно-визвольних змагань 1917-1921 рр. та після проголошення незалежності України у 1991 р. І навпаки, за умов втрати національної державності процес формування українського конституціоналізму гальмувався. Основною формою вітчизняного конституціоналізму у такі періоди був розвиток конституційної думки, напрацювання конституційних проєктів майбутньої Української держави.

Період національно-визвольних змагань 1917-1921 рр. започаткував новітній етап розвитку вітчизняного конституціоналізму, який характеризується створенням української національної моделі конституціоналізму. По суті, у цей період відбулася апробація різних конституційних концепцій: соціал-демократичної, націократичної та консервативної. Однак за умов війни та через короткий період існування національної державності юридичний конституціоналізм не набув фактичного втілення.

Український конституціоналізм характеризується сприйняттям політичних та правових учень минулого та досягнень світової конституційної думки. Водночас, йому притаманні власні національні риси. Український конституціоналізм особливий за формами конституцій та інших конституційних актів (угоди, універсали тощо) і за своїм змістом.

Специфічний характер носив процес конституційного будівництва у радянський період. З одного боку, у цей час було прийнято чотири Конституції УРСР, які закріплювали за радянською Україною статус суверенної держави. На підставі цього, УРСР стала членом ООН, юридичним чином закріплено територію УРСР. Конституції УРСР 1937 і 1978 рр. проголошували широкі демократичні права і свободи громадян; Верховна Рада УРСР мала окремі ознаки органу парламентського типу. Але з іншого боку, Конституції радянської України не передбачали поділу державної влади на три гілки; замість багатопартійності та політичного плюралізму закріплювали всю повноту влади за комуністичною партією, проголошені конституціями демократичні права носили формальний характер. А це значить, що радянські конституції не відповідали європейським принципам конституціоналізму і конституційні явища цього періоду слід кваліфікувати як псевдоконституціоналізм.

Процес формування сучасного українського конституціоналізму розпочався із прийняттям Декларації про державний суверенітет України 1990 р. та проголошення Акту про незалежність України 1991 р. Особливість формування сучасного конституціоналізму в незалежній Україні полягала у відмові від радянської моделі псевдоконституціоналізму та запровадженні доктрини європейського конституціоналізму. Але у перші роки незалежності не всі учасники конституційного процесу були готові до таких змін, що гальмувало ухвалення нової Конституції.

Основною подією формування сучасного українського конституціоналізму стало прийняття Верховною Радою Конституції України 1996 р., яка проголосила людину найвищою соціальною цінністю в Україні, а утвердження і забезпечення прав людини – головним обов'язком держави. Особливе значення мало проголошення принципів економічної, політичної та ідеологічної багатоманітності. Згідно з Конституцією державна влада мала здійснюватися на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, запроваджувався механізм стримування і противаг. Але Конституція України 1996 р. мала окремі недоліки в частині організації державної влади, що вимагало вне-

сення змін до Конституції. Проведення конституційної реформи зумовлювалося також проголошенням Україною курсу на євроінтеграцію.

Фактором, що став визначальним для подолання негативних наслідків радянського періоду та проведення демократичних перетворень, було становлення зрілого громадянського суспільства. Відверте порушення державою громадянських прав і свобод стало причиною Помаранчевої революції 2004 р. та Революції Гідності 2013-2014 рр. Завдяки революційним подіям, під тиском громадянського суспільства відбулася зміна влади, що створило умови для запуску процесу формування сучасного європейського конституціоналізму в Україні.

Важливу роль у процесі формування європейської моделі конституціоналізму в Україні відіграє вітчизняна юридична наука, завданням якої має стати розробка конституційної доктрини, адаптованої до політичних і соціально-економічних умов України. На погляд науковців, стратегічними напрямками конституційної реформи повинно стати удосконалення механізму реалізації і гарантування прав людини; децентралізація влади шляхом запровадження нової системи місцевого самоврядування; удосконалення народовладдя, запровадження нової виборчої системи, яка б забезпечила представництво українського народу у парламенті за політичним і територіальним принципом; удосконалення форм безпосереднього народного суверенітету через референдум та подання петицій; удосконалення механізму взаємодії законодавчої та виконавчої влади; удосконалення системи судоустрою і судочинства.

Стратегічним напрямком формування сучасного конституціоналізму є реалізація Основного Закону шляхом дотримання, виконання, використання та застосування конституційних норм. На якість реалізації конституційних норм впливають політичні, соціально-економічні, організаційні, нормативні фактори, рівень правової культури населення та посадових осіб державного апарату, історичні умови розвитку суспільства та інші об'єктивні і суб'єктивні обставини. За допомогою громадянського суспільства держава повинна забезпечити такі умови, які б сприяли формуванню сучасного європейського конституціоналізму в Україні.

## Використана і рекомендована література

1. Антологія конституційного процесу в сучасній Україні / Автор-укладач В. Мусіяка. Центр Разумкова. – Київ : Вид-во “Заповіт”, 2017. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.razumkov.org.ua>

2. Барабаш Ю. Г. Український конституціоналізм як пріоритетний об’єкт наукових досліджень // Наука конституційного права України: сучасний стан та напрямки розвитку: матер. виступів учасн. “круглого столу” / за ред. А. П. Гетьмана. – Харків : Право, 2009.

3. Бедрій Р. Б. Розподіл влад за Конституцією Пилипа Орлика // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2008. – Вип. 3.

4. Бойко І. Й. Галичина у державно-правовій системі Австрії та Австро-Угорщини (1772-1918): навч. посібник. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2017.

5. Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія. – Харків : Право, 2018.

6. Волощенко А. К. Нариси з історії суспільно-політичного руху на Україні в 70-х на початку 80-х рр. XIX ст. – Київ : Наук. думка, 1977.

7. Габінет Д. А. Ідеї парламентаризму в проектах конституцій незалежної Української держави періоду між світовими війнами // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2015. Серія Право. – Вип. 33.

8. Головатий С. Верховенство права. – Кн. 3. Верховенство права: український досвід. – Київ: Фенікс, 2006. – Кн. 3.

9. Гончаренко В. Акт проголошення незалежності України 1991 р. // Велика Українська юридична енциклопедія. – Т. 1. Історія держави і права України. – Харків : Право, 2016.

10. Гончаренко В. Верховна Рада УРСР за Конституцією УРСР 1978 р. // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – Вип. 1 (52).

11. Гончаренко В. Декларація про державний суверенітет України (1990) та її роль в історії творення незалежної Української держави // Вісник Академії правових наук України. – 2010. – Вип. 2 (61).

12. Гончаренко В. Правовий статус населення України за Конституцією УСРР 1919 р. // Вісник Академії правових наук України. – 2011. – Вип. 4 (67).



13. Гончаренко В. Конституційне будівництво в Україні за часів нової економічної політики (1921–1929 рр.) // Вісник Національної Академії правових наук України. – 2015. – Вип. 2(81).
14. Гончаренко В. Конституція Української Народної республіки 1918 р. – вінець законодавчої діяльності Української Центральної Ради // Право України: юридичний журнал. – 2018. – № 4.
15. Гриб Н. П. Крайова конституція для Галичини 1850 р.: передумови її прийняття, структура та основні положення // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 1.
16. Грушевський М. Переяславська умова України з Москвою 1654 року // Переяславська Рада 1654 року (Історіографія та дослідження) / Ред-кол. П. Сохань та ін. – Київ : Смолоскип, 2003.
17. Гультай М. Виникнення та утвердження конституціоналізму як обов'язкової складової демократичного державного устрою // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 3.
18. Демиденко Г. Г. Історія вчень про державу і право: курс лекцій. – Харків : Право, 2012.
19. Демчишак Р. Б. Держава у політологічній спадщині Станіслава Дністрянського // Вісник Дніпропетровського університету. – 2015. – № 1.
20. Державний центр Української Народної Республіки в екзилі: Статті і матеріали / Ред. Л. Винар, Н. Пазуняк. – Філадельфія, Київ, Вашингтон, 1993.
21. Драгоманов М. Проект Статуту української спілки “Вільний Союз” // Антологія лібералізму : політико-правничі вчення та верховенство права / Наук. ред. С. Головатий. – Київ : “Книги для бізнесу”, 2008.
22. Драгоманов М. Пропаший час. Українці під Московським царством (1654-1876) // Переяславська Рада 1654 року (Історіографія та дослідження) / Редкол. П. Сохань та ін. – Київ : Смолоскип, 2003.
23. Єрмолаєв В. М. Історія вищих представницьких органів влади в Україні: Навч. посібник. – Харків : Право, 2007.
24. Єрмолаєв В. М. Про конституційний процес в Українській Народній Республіці 1917-1918 рр. // Право України: юридичний журнал. – 2018. – № 4.
25. Єрмолаєв В. М., Козаченко А. І. Органи влади і управління Української держави (друга половина XVII – XVIII ст.): навчальний посібник. – Харків : Право, 2002.
26. Єфремова Н. В. Нові погляди щодо оцінки проектів Конституції Української Держави доби П. Скоропадського // Революції в

Україні у ХХ-ХХІ століттях: співзвуччя епох: Матер. І Міжнар. наук. конф. – Одеса, 2005.

27. Жиленкова И. Н. Либеральное движение в Украине. Концепции государственности в либерально-демократической мысли (конец XIX – начало XX века). Монография. – Киев, Харьков : Единорог, 2000.

28. Журавський В. Козацький конституціоналізм і його роль в еволюції вітчизняного парламентаризму // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2.

29. Закон УРСР “Про Президента УРСР”; Закон УРСР “Про вибори Президента УРСР”. – Київ : Вид-во “Україна”, 1991.

30. Історія вчень про право і державу: Хрестоматія / авт.-уклад. Г. Г. Демиденко ; за заг. ред. О. В. Петришина. – Харків : Право, 2014.

31. Історія держави і права України: Підручник. – У 2-х т. / За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. – Том 1. – Київ : “Ін Юре”, 2003.

32. Історія держави і права України: Підручник. – У 2-х т. / За ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. – Том 2. – Київ : “Ін Юре”, 2003.

33. Історія держави і права України: підручник / В. Д. Гончаренко, В. М. Єрмолаєв, В. О. Рум’янцев та ін.; за ред. Гончаренка В.Д. – Харків: Право, 2013.

34. Історія держави та права України: підручник / Б. Й. Тищик, І. Й. Бойко. – Київ : “Ін Юре”. – 2015.

35. Історія конституційного законодавства України: Зб. док. / упор. В. Д. Гончаренко. – Харків : Право, 2007.

36. Кобилецький М. Крайова Конституція для Галичини 1850 р. // Велика Українська юридична енциклопедія. – Т. 1. Історія держави і права України. – Харків : Право, 2016.

37. Козаченко А. І. Вплив земського самоврядування на процес формування вітчизняного конституціоналізму наприкінці ХІХ – початку ХХ ст. // Проблеми законності: зб. наук. праць. – Харків, 2016. – Вип. 132.

38. Козаченко А. І. Наукові погляди на проблему історії виникнення вітчизняного конституціоналізму // Теорія і практика правознавства: електр. наук. фах. вид. НЮУ ім. Я. Мудрого. – 2016. – № 1(9). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://наука.jrakademy.kharkov.ua>

39. Козаченко А. І. Конституційний процес за доби Української

Центральної Ради (1917-1918 рр.) // Проблеми законності: зб. наук. праць. – Харків, 2018. – Вип. 140.

40. Козаченко А. І. Система місцевого самоврядування Української Народної Республіки за проектами конституцій 1917, 1918 та 1920 років: джерела, основні риси та історичне значення // Право України : юридичний журнал. – 2018. – № 4.

41. Конституційне право України: прагматичний курс : навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан та ін. ; за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова. – Одеса : Юридична література, 2017.

42. Конституційне право України : Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – Київ, 2002.

43. Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Я. Тація, Ю. М. Тодики. – Харків: Право, 2003.

44. Конституція (Основний закон) Союзу Радянських Соціалістичних Республік. – Київ : Вид-во політ. літ-ри України, 1988.

45. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. – Київ : Вид-во політ. літ-ри України, 1989.

46. Конституція України : Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – Київ : Феміна, 1996.

47. Копиленко М., Копиленко О. Еволюція українського конституціоналізму (з досвіду конституційного будівництва УНР та Української гетьманської держави) // Право України. – 1992. – № 6.

48. Кравченко В. В. Конституційне право України: Навчальний посібник. – Київ: Атіка, 2007.

49. Кресін О. В. Пакти й конституції законів і вольностей Запорозького Війська 1710 р. // Український історичний журнал. – 2005. – № 2.

50. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: Монографія. – Київ: Юрінком Інтер, 2010.

51. Куташев І. Політичні ідеї періоду становлення Козацької держави // Політичний менеджмент. – 2007. – № 2.

52. Кухта Б. З історії української політичної думки. – Київ : Генеза, 1994.

53. Лепісевич П. М. Правовий статус центральних органів державної влади в “другій УНР” доби Директорії // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2012. – Вип. 2.

54. Лукаш С. Ю. Окремі питання становлення й розвитку соціального складника українського конституціоналізму часів Козацької доби // Проблеми законності: зб. наук. праць. – Харків, 2014. – Вип. 126.

55. Матях В. М. Гетьман в еміграції Пилип Орлик: історико-історіографічний портрет політика // Український історичний журнал. – 2011. – № 4.

56. Медвідь А. Б. Правова регламентація прав та основоположних свобод людини у конституційних актах Української Народної Республіки 1917-1921 років // Економіка та право. – 2016. – № 1(43).

57. Медвідь А. Щодо закріплення прав людини та основоположних свобод у проектах Конституції Західноукраїнської Народної Республіки // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – Вип. 2.

58. Мироненко О. Еволюція вітчизняного конституціоналізму “від Богдана до Івана” (1648-1687) // Вісник Академії правових наук України. – 1999. – № 3.

59. Мироненко О. М. Історія української конституції. – Київ : Ін Юре, 1997.

60. Мірошніченко М. І., Мірошніченко В. І. Історія вчень про державу і право. – Київ : Атіка, 2001.

61. Нагаєвський І. Історія Української держави двадцятого століття. – Львів : Вид-во Укр. письменник, 1993.

62. Народна Конституція. Обговорюємо проект Конституції Президента України Віктора Ющенка. – Київ : “Фонд Спадщина”, 2009.

63. Оніщук М. В. Український конституціоналізм: виміри модернізації (вибрані статті). – Київ : Юрінком Інтер, 2013.

64. Орзих М. Современный конституционализм в Украине: Введение в украинское конституционное право / М. Орзих, А. Крусян. – Киев : Алерта, 2006.

65. Основи демократії: Навч. посібник / За заг. ред. А. Колодій. – Київ : Вид-во “Ай Бі”, 2004.

66. Очерки идеологии постсоветского конституционализма / М. А. Краснова, Ю. Г. Барабаш. – Харьков : Право, 2013.

67. Правова доктрина України. – Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2013.

68. Правова система України: історія, стан та перспективи. – Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і

розвитку правової системи України / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Харків : Право, 2008.

69. Присяжнюк А. Й. Конституційний проект О. Копцюха та його роль у державному будівництві в УНР доби Директорії (історико-юридичний аналіз) // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия “Юридические науки”. – Том 20 (59). – 2007. – № 2.

70. Проблеми сучасного українського конституціоналізму: Зб. наук. праць / За ред. А. Стрижака, В. Тація. – Київ, 2008.

71. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М. В. Цвіка / Упор. О. В. Петришин та ін. – Харків : Право, 2010.

72. Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України”: На всенародне обговорення. – Київ : Преса України, 2003.

73. Рогожин А., Гончаренко В. Проблеми становлення конституціоналізму в Україні // Право України. – 2000. – № 12.

74. Рум’янцев В. Ідея національно-державного відродження в суспільно-політичному житті України (кінець XVIII – початок XIX ст.) // Вісник Національної Академії правових наук України. – 2013. – № 2.

75. Рум’янцев В. Державно-правові аспекти програмних документів Кирило-Мефодіївського товариства // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3.

76. Рум’янцев В. О. Проблеми організації влади за проектом Конституції Отто Ейхельмана // Право України : юридичний журнал. – 2018. – № 4.

77. Скоропадський П. Спогади. – Київ, Філадельфія, 1995.

78. Словська І. Передумови становлення сучасного українського конституціоналізму // Право України. – 2003. – № 3.

79. Смолій В. А., Степанков В. С. Українська національна революція XVII ст. (1648 -1676 рр.). – Київ : Альтернативи, 1999.

80. Смолій В. А., Степанков В. С. Українська державна ідея XVII-XVIII ст.: проблеми формування, еволюції, реалізації. – Київ : Альтернативи, 1997.

81. Слюсаренко А. Г., Томенко М. В. Історія української конституції. – Київ : Знання, 1993.

82. Тацій В. Актуальні питання розвитку вітчизняного конституціоналізму на сучасному етапі державотворення // Вісник Академії правових наук України. – 2008. – № 3.

83. Терлюк І. Я. Правові підстави української державності у творчій спадщині Пилипа Орлика // Вісник Національного університету

“Львівська політехніка”. Юридичні науки: Зб. наук. праць. – Львів. – 2014. – № 807.

84. Тихомиров Ю. А. Конституция в правовой системе: взаимодействие и противоречие // Конституция как фактор социальных изменений. – Москва : Центр конст-ных исслед. Москов. общ-го фонда, 1999.

85. Тищик Б. Й. Західно-Українська Народна Республіка (1918-1923): історія держави і права. – Львів : Тріада плюс, 2004.

86. Тодика Ю. М. Політико-правове значення Конституції Пилипа Орлика для розвитку українського конституціоналізму // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2006. – Вип. 11.

87. Томенко М. Україна: історія Конституції: навч. посібник. – Київ : Генеза, 2015.

88. Турчин Я. Ідея правової держави у науково-теоретичній спадщині Отто Ейхельмана // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Національний університет “Львівська політехніка”. – 2008. – Вип. 20.

89. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : У 2-х т. – Т. 1. (4 березня – 9 грудня 1917 р.) / Ред. кол. В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк та ін. – Київ : Наук. думка, 1996.

90. Українська Центральна Рада. Документи і матеріали : У 2-х т. – Т. 2. (10 грудня 1917 р. – 29 квітня 1918 р.) / Ред. кол. В. А. Смолій, В. Ф. Верстюк та ін. – Київ : Наук. думка, 1996.

91. Усенко І. Б. Юридична академічна наука у 1918-1941 роках // Академічна юридична наука / Уклад. І. Б. Усенко, Т. І. Бондарук; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : “Ін Юре”, 1998.

92. Федоренко В. Конституціоналізм і революції // Право України: юридичний журнал. – 2018. – № 4.

93. Футей Б. Становлення правової держави: Україна 1991-2001 рр. – Київ : Юрінком Інтер, 2001.

94. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т.: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / За ред. В. Д. Гончаренка. – Т. 1. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – Київ : “Ін Юре”, 2000.

95. Хрестоматія з історії держави і права України: У 2 т.: Навч. посіб. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / За ред. В. Д. Гончаренка. – Т. 2. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – Київ : “Ін Юре”, 2000.

96. Чухліб Т. В. Проект “козацького князівства” – історична альтернатива політичного устрою Гетьманщини // Український історичний журнал. – 2014. – № 4.

97. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / Пер. с венг. – Москва : Юристь, 2001.
98. Шевчук В. Козацька держава. Етюди до історії українського державотворення. – Київ : Абрис, 1995.
99. Шевчук С. Історія конституціоналізму: від святого письма до конституційного тексту. Елементи конституціоналізму // Юридичний журнал. – 2008. – № 10.
100. Шелухін С. Україна – назва нашої землі з найдавніших часів. – Дрогобич, 1992.
101. Шемшученко Ю. С. Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України та інші академічні наукові установи юридичного профілю // Академічна юридична наука / Уклад. І. Б. Усенко. –Т. І. Бондарук; за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – Київ : “Ін Юре”, 1998.
102. Яворницький Д. І. Історія запорозьких козаків: у 3 кн. / Ред. кол. П. С. Сохань та ін. – Т. 1. – Київ : Наук. думка, 1990.

## Зміст

|  |          |
|--|----------|
| <b>Передмова.....</b>  | <b>3</b> |
| <b>Розділ 1. Предмет і мета курсу Історія розвитку конституціоналізму в Україні. Визначення конституціоналізму та основні етапи його розвитку</b>                        |          |
| § 1. Предмет і мета курсу Історія розвитку конституціоналізму в Україні, методи і принципи наукового дослідження.....  | 5        |
| § 2. Конституціоналізм як суспільне явище та процес його формування у розвинутих країнах світу.....  | 7        |
| § 3. Проблема виникнення та періодизація історії розвитку конституціоналізму в Україні.....  | 20       |
| <b>Розділ 2. Виникнення конституційно-правових ідей та явищ в Україні у другій половині XVI – XVIII ст.</b>  |          |
| § 1. Зародження національних конституційно-правових ідей. Українське козацтво як основний носій конституційної ідеї у другій половині XVI – першій половині XVII ст..... | 27       |
| § 2. Джерела конституційного права України другої половини XVII ст.....  | 35       |
| § 3. Конституція Пилипа Орлика 1710 р. як результат розвитку національної конституційної думки початку XVIII ст.....   | 45       |
| § 4. Конституційна і політико-правова думка України XVIII ст.....  | 52       |
| <b>Розділ 3. Становлення українського конституціоналізму за часів Російської імперії у XIX та на початку XX ст.</b>  |          |
| § 1. Розвиток конституційно-правової думки в Україні у першій половині XIX ст.....   | 61       |
| § 2. Конституційно-правові погляди Кирило-Мефодіївського товариства 1846-1847 рр. Конституційні проекти Г. Андрузького та М. Драгоманова.....                            | 65       |
| § 3. Зародження конституціоналізму у Російській імперії на початку XX ст. та його вплив на розвиток українського конституціоналізму.....                                 | 72       |
| § 4. Вплив земського ліберально-демократичного руху на формування вітчизняного конституціоналізму у другій половині XIX – початку XX ст.....                             | 82       |



## **Розділ 4. Становлення вітчизняного конституціоналізму на західноукраїнських землях у другій половині ХІХ – початку ХХ ст.**

§ 1. Буржуазно-демократична революція в Австрії 1848 р. та її вплив на становлення конституціоналізму в західних регіонах України. Крайова конституція для Галичини 1850 р.....88

§ 2. Конституційно-правові погляди О. Терлецького та І. Франка.....96

## **Розділ 5. Розвиток вітчизняного конституціоналізму за доби Української революції 1917-1921 рр.**

§ 1. Джерела конституційного права та основні етапи конституційного процесу за часів Української Центральної Ради.....99

§ 2. Конституційне право і конституційні проекти Української Держави Павла Скоропадського 1918 р.....109

§ 3. Законодавча діяльність Директорії Української Народної Республіки у галузі конституційного права.....113

§ 4. Конституційне право Західноукраїнської Народної Республіки. Конституційні проекти С. Дністрянського.....122

## **Розділ 6. Конституційне будівництво у радянський період (1919-1991 рр.)**

§ 1. Політико-правові погляди та наукові дослідження з проблем радянського конституційного будівництва.....131

§ 2. Основні етапи конституційного будівництва у радянський період. Особливості радянського конституціоналізму.....139

§ 3. Конституційна реформа 1988-1991 рр. Декларація про державний суверенітет України 1990 р.....170

## **Розділ 7. Формування сучасного європейського конституціоналізму в Україні**

§ 1. Акт проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р. Конституційний процес у період з 1991 по 1996 рр.....180

§ 2. Конституційний процес в Україні у період з 1996 по 2004 рр.....193

§ 3. Конституційний процес в Україні після Помаранчевої революції 2004 р.....198

**Післямова**.....205

**Використана і рекомендована література**.....208