

**І. Словська,**

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри теорії держави і права,  
конституційного права і державного управління  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

**ЗАРОДЖЕННЯ ІДЕЙ  
УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІОНАЛІЗМУ  
(ПОЧАТОК XVIII СТ. – СЕРЕДИНА XIX СТ.)  
ЯК ІСТОРИЧНА ПЕРЕДУМОВА УХВАЛЕННЯ  
Й ДІЇ СУЧАСНОГО ОСНОВНОГО ЗАКОНУ**

Тридцятилітній рубіж прийняття Конституції незалежної України дає змогу зробити висновки з проблем державного будівництва, які повинні тішити сучасників і водночас засмучувати, оскільки занадто багато проблем залишилися невирішеними. Неоднозначними для сприйняття є подальші напрями декларованої нині конституційної реформи, які, вочевидь, зовсім не розв'язують наболілих питань, пов'язаних із організацією та функціонуванням державного апарату, територіальною організацією держави, перебуванням у громадянстві тощо.

Науковці та практики (В. Горський, І. Крип'якевич, В. Кульчицький, О. Мироненко, М. Настюк, В. Потульницький, Б. Тищик, В. Шевчук та ін.), досліджуючи історичні передумови конституційного процесу на теренах сучасної України, намагалися виокремити основні критерії якісної побудови органів державної влади, чим спромоглися стати в нагоді розробникам новітніх проектів політичного поступу. Український конституціоналізм і Конституція не є продуктом короткочасної історичної еволюції. Їх підґрунтя – тисячолітнє минуле з досягненнями та прорахунками, які потрібно вивчати й аналізувати.

Перший етап становлення українського конституціоналізму (початок XVIII ст. – середина XIX ст.), на нашу думку, пов'язаний із підготовкою і при-

йняттям першої української конституції П. Орлика 1710 р. та козацько-гетьманським державним будівництвом. Аналіз конституції П. Орлика 1710 р. й інших актів того часу неможливий без дослідження практики державного будівництва.

XVIII ст. характеризується суттєвими обмеженнями автономії України аж до її знищення. Номінально автономію очолював гетьман, виключаючи 1722–1727 рр., коли керувала Перша малоросійська колегія; 1734–1750 рр., коли влада перейшла до Міністерського правління або Правління гетьманського уряду; 1764–1781 рр. – час правління Другої малоросійської колегії.

Перша малоросійська колегія – центральний орган державного управління у справах Лівобережної України. Вона складалася з президента, шести командирів розташованих в Україні полків і прокурора, яких призначав цар. У цивільних справах цей орган підлягав Сенату в Петербурзі, а у військових – головнокомандуючому російськими військами в Україні [1, с. 132]. Основною формою діяльності колегії були засідання. Думки щодо певного питання висловлювалися членами колегії почергово, починаючи з молодших чинів. Справи вирішувалися більшістю голосів [2, с. 40]. Колегія наділялася всією повнотою влади. Вона здійснювала нагляд за грошовими й натуральними поборами, що надходили в її роз-



порядження, а про їх витрати звітувала перед Сенатом. Гетьман міг надавати колегії лише поради. Він і генеральна старшина діяли через президента колегії. Із 1723 р. колегія отримала право давати накази старшині. У 1727 р. Верховна таємна рада залишає за Малоросійською колегією статус апеляційної інстанції, вона як орган управління Україною перестала існувати [3, с. 48].

Друга малоросійська колегія складалася з восьми членів – чотирьох вищих офіцерів російської армії та чотирьох представників генеральної старшини. У період діяльності Колегії відзнаки державної гідності – прапор, печатки, гетьманські клейноди тощо – були відправлені до Москви: Україна позбавлялася автономного становища в складі Росії.

У 1775 р. знищена Запорізька Січ, 1781 р. у зв'язку з адміністративною реорганізацією всієї імперії традиційні 10 полків Лівобережжя ліквідовані. Натомість засновувалися три намісництва – Київське, Чернігівське й Новгород-Сіверське. Одночасно українські адміністративні, судові та фінансові установи замінялися на російські аналоги. У 1783–1784 рр. ліквідується козацька армія, а в 1783 р. офіційно запроваджується кріпосне право. В армії скасовуються всі старшинські чини, українські загони розподіляються між російськими полками [4, с. 155–158].

Важливе конституційне навантаження мали кодифіковані джерела права. Зокрема, «Права, за якими судиться малоросійський народ» (1743) містили норми про статус верховної влади, привілеї шляхетського стану, військову службу, порядок судового діловодства, міську самоуправу, хоча документ регулював переважно питання цивільного, кримінального, сімейно-шлюбного та спадкового права. Кодекс закріплював у всіх положеннях привілейоване становище козацької старшини, шляхти й верхівки духовенства. Проте, як зауважує І. Крип'якевич, «Права» так і не отримали офіційного затвердження й використовувалися як неофіційний підручник [5, с. 244].

У 1760 р. проведена судова реформа. Гетьманщину поділили на 20 судових повітів, у кожному з яких створений земський суд для розгляду цивільних справ і підкоморський суд – для справ земельних. Для кримінальних справ, замість полкових судів, засновувалися гродські суди (у кожному з десяти полкових міст). Земський суд складався із судді, писаря й підсудка. До складу підкоморського суду входили підкоморій і комірник, до складу гродських – полковник, міський суддя, представники полкової старшини й писар. Найвища інстанція – Генеральний Суд, який складався з колегії двох генеральних суддів і 10 виборних депутатів від полків, по одному від кожного полку [6, с. 238–239].

Виданий у 1767 р. «Екстракт малоросійських прав» містив норми державного, адміністративного та процесуального права. Систематизація й розподіл правових норм за розділами проведені залежно від предмета регулювання та викладені в хронологічному порядку прийняття нормативних актів. Вступ містив укази про створення загальнодержавної комісії, вибори депутатів від України та Малоросійської колегії. Витяги з юридичних актів за розділами називалися: 1) Про головне управління в Малій Росії; 2) Про суди; 3) Про справи; 4) Про провадження справ; 5) Про державні маєтки; 6) Про ревізії; 7) Про комісаріат; 8) Про міста; 9) Про шляхту, її переваги та маєтки; 10) Про духовенство, його переваги та маєтки; 11) Про козаків, свободи та їх маєтки; 12) Про чиновників малоросійських; 13) Про артилерію; 14) Про простий народ; 15) Про греків (членів Ніжинського братства). Збірник твердо стоїть на позиції утвердження автономії України [6, с. 247; 7, с. 168].

Першочергове значення в історії українського конституціоналізму мали «Пакти й Конституція прав та вольностей війська Запорозького» П. Орлика 1710 р. Як уже зазначалося, згаданий акт є критерієм виділення першого етапу становлення українського конститу-



ціоналізму. Документ увійшов в історію як державна конституція, оскільки містив реальну модель держави, засновану на природному праві народу на самовизначення.

Умовно Конституцію можна поділити на дві частини – декларативну і власне суспільний договір. Серед декларативних положень вирізняють такі ідеї: 1) концепція етнічно-державницької історії української нації; 2) державна незалежність України; 3) православна віра як державна релігія, щоб «вовіки міцніла одна-єдина Віра Православного Східного Обряду»; 4) вічність і непорушність державних кордонів, «тих, що по річці Случ, які визнані за правління Богдана Хмельницького як володіння Гетьмана і Війська Запорозького»; 5) затвердження шведської протекції; 6) необхідність установлення дружніх і союзних стосунків із Кримським ханством.

Згідно з Конституцією, Україна проголошувалася парламентською республікою. Законодавча влада передавалася парламенту (Генеральній Раді) у складі генеральної старшини, цивільних полковників з урядниками й сотниками, генеральних радників від полків (по кілька «знатних ветеранів досвідчених і вельми заслужених мужів» від кожного полку) і послів від низового війська Запорізького. Питання для обговорення формулював і вносив гетьман. Генеральна Рада скликала тричі на рік – на Різдво, Великдень і Покрову – для вирішення найважливіших справ державного й суспільного життя.

Найвища виконавча влада належала гетьману, який «про цілісність батьківщини, про її загальне благо й про всі публічні справи» радився з генеральною старшиною. Обговорення питань проходило не через посередників – «особистих слуг», а безпосередньо. Гетьман також зобов'язувався про будь-яке листування з іноземними державами повідомляти генеральну старшину. У свою чергу, остання доповідала про всі публічні справи, що перебували в її віданні. У період між сесіями парламенту

гетьман із радою генеральної старшини вирішували законодавчі питання: «Якщо ... з наперед визначеним терміном проведення виникне потреба у вирішенні, зміні чи виконанні якихось невідкладних справ, тоді Ясновельможний Гетьман наділяється певною свободою влади і впливу, щоб вирішити такі справи за порадою Генеральної Старшини» [8, с. 35]. До складу генеральної старшини тепер входить ще й генеральний скарбник (міністр фінансів), який «взяв ... під свою опіку державну скарбницю, відав ... млинами і всіма прибутками і дбав ... про них не для власної, а для загальної потреби» [8, с. 37], зі своїм апаратом: по два підскарбії в кожному полку, яким підпорядковувалися по одному скарбниці в кожному місті. Згадані посадовці «мусять знати і прибутки Полку від приватних осіб, і публічні податки, й зобов'язані опікуватися видатками, щороку складаючи звіти – звітуючи про своє управління» [8, с. 38].

Місцеву адміністрацію становили полковники та полкові ради старшин (до яких входили й генеральні радники від полку), полкові та міські підскарбії й нижча адміністрація.

Судовій владі приділили менше уваги. Указувалося, що найвищий у державі Генеральний Суд уповноважений розглядати всі судові справи державної ваги. Правосуддя здійснювалося незалежно від гетьмана, який «не повинен карати ... із власної ініціативи і помсти» [8, с. 37].

«Пакти» визнавали природне право особи на протест проти гноблення, закріплювали рішення про соціальне забезпечення бідних, удов, дітей-сиріт, забороняли притіснити посполитих: «Встановлюється і оголошується непорушним, що вдови козаків, їхні дружини та діти-сироти, козацькі господарства і (господарства) жінок, чоловіки яких перебувають на війні або на якихось військових службах, не притягуютимуться до жодних обов'язкових для простого люду загальних повинностей і не будуть обтяжені сплатою податків;



... щоб на рядовий і простий народ не покладали надмірних тягарів, утисків і надмірних вимог» [8, с. 38–39]. Під час призначення на посади не варто керуватися власними симпатіями, так як «всі тягарі і здирство ... беруть свій початок із підкупу за сприяння особам, що просять і домагаються судових посад, не користуючись довір'ям і не маючи заслуг, але ненаситно прагнучи збагачення» [8, с. 39].

Уважаємо, що «Пакти й Конституція прав та вольностей війська Запорозького» П. Орлика – справді перша українська конституція. Цей документ недосконалий, має недоліки в організації публічної влади, відрізняється не надто високою технікою викладення правового матеріалу. Проте, на відміну від попередників, він детально окреслює тріаду державної влади, визначає склад, повноваження, порядок функціонування державних органів, принципи виборчого права. Навіть структура документа нагадує сучасні аналоги.

У 1709 р. І. Скоропадський підписує «Решетилівські статті». У них зазначається: українське військо підпадає під російське командування, в містах залишаються воеводи; Москва контролює фінансову діяльність гетьманського уряду; угоди царя надсилаються лише гетьману. Останній не повинен під час звернення до монарха згадувати «козацьку вольність». При гетьманові призначається міністр-резидент (у наступному році призначили вже двох) для контролю за економічною, фінансовою, військовою та зовнішньоекономічною діяльністю гетьманського уряду [9, с. 255–256].

«Рішительні статті» 1727 р. ще більше обмежили повноваження нового гетьмана України Д. Апостола (1727–1734). Гетьман не мав права вести дипломатичні переговори з іншими державами. Кандидатів на посади генеральної старшини та полковників вибирала старшина з-поміж себе, а імператор остаточно затверджував ці кандидатури. Нижню старшину призначав гетьман самостійно [10, с. 410].

У військових питаннях гетьман підпорядковувався генерал-фельдцейхмайстрові (раніше тільки цареві). Обрання гетьмана проводилося за згоди царя. Генеральний Суд перетворювався на колегіальну установу, в якій засідали троє українців і троє росіян, а головним суддею був цар. Цей орган формувалася як вища апеляційна інстанція. Засновувалося окреме фінансове управління – «канцелярія зборів» – з двома підскарб'їями (росіянином та українцем), що послаблювало фінансові прерогативи гетьмана. Крім того, останнього позбавили керівництва Військовою Генеральною Канцелярією: для цих потреб призначали окремих чиновників. Відтепер генеральний писар мав виконувати суто технічні функції [5, с. 86–87].

Поряд із державним будівництвом в Україні відбувається інтенсивний розвиток конституційної думки. Зокрема, проблеми держави та абсолютної монархії посідали значне місце у творчості Ф. Прокоповича (1691–1736). Він уперше в умовах російської держави створив теорію освіченого абсолютизму, ґрунтуючись на теорії природного права й суспільного договору. Згідно з Ф. Прокоповичем, верховна влада повинна опікуватися народом, дбати про державну безпеку та виховання. При денонсації монарха верховна влада повертається до народу як її першоджерела. Ідеалом суспільства є централізована монархія, в якій право на трон передається по спадковості. Критикуючи католицизм і насильницьке запровадження унії, єдиний вихід він убачав у возз'єднанні України з Росією [11, с. 109].

С. Яворський (1658–1722) – прихильник централізованої монархії. Державу очолює імператор, нижчі за рівнем – князі й бояри, що перебувають на державній службі, ще нижчі – вищі офіцери армії та флоту. В основі піраміди перебувають купці, духовні чини і простий народ. Як охоронець держави С. Яворський закликав «людей простонародних до смирення та послууху владі» [12, с. 70; 13, с. 25–26].





Г. Сковорода (1722–1794) наголошував, що в ідеальному суспільстві закони «зовсім суперечать тиранським». Усі посади заміщуються за принципом «спорідненості», який є гарантом успішного функціонування всіх органів у державному організмі. Майбутню державу Г. Сковорода уявляв «гордою республікою», де існує загальна рівність [14, с. 96–97].

Доволі досконалою була програма Товариства об'єднаних слов'ян (брати А. та П. Борисови, І. Горбачевський, І. Сухинов та ін.) (1823–1825). Документи товариства – «Правила», «Клятвенна обіцянка» – передбачали ліквідацію монархії та утворення федеративної республіки. У федеративний союз на рівних умовах мали увійти слов'янські держави зі своєю конституцією й урядом (серед можливих членів Україна не фігурувала). Спільні для суб'єктів федерації закони створювалися управлінням (конгресом) федерального союзу. У програмі виразно проступають ідеї ліквідації кріпацтва, встановлення демократичного республіканського ладу [15, с. 117].

Помітну роль у розвитку української конституційної думки відіграло Кирило-Мефодіївське товариство (1846–1847). У «Книзі буття українського народу», «Законі Божому», Статуті Кирило-Мефодіївського товариства обстоювалася ідея об'єднання слов'ян в єдиний союз. Кожну республіку мали очолювати обрані всенародними зборами президент і сейм; передбачалася суспільна й політична рівність громадян. Цього ідеалу намагалися досягнути шляхом державних реформ і поширення освіти [16, с. 11].

Отже, перший етап становлення українського конституціоналізму (початок XVIII ст. – середина XIX ст.) пов'язаний із підготовкою і прийняттям першої української конституції П. Орлика 1710 р. Документ утілює важливі принципи конституціоналізму: чітке визначення тріади державної влади, повноважень конкретних державних органів; уперше в історії України наближені до сучасних аналогів структура Конститу-

ції, техніка викладення правового матеріалу. Період, що розглядається, характеризується суттєвими обмеженнями автономії України аж до повного її знищення. Загалом апарат влади зберігся від попередньої епохи незмінним. Конституційній думці цього періоду притаманний дуалізм поглядів. З одного боку, обстоювання пріоритетів абсолютної монархії (Ф. Прокопович, С. Яворський), з іншого – ідеалізм республіканського ладу й подальших демократичних перетворень (Г. Сковорода, Я. Козельський). Незважаючи на відсутність самостійної моделі розвитку того часу, Україна, зберігаючи та примножуючи досвід державного будівництва описаного історичного періоду, змогла у XX ст. декларувати себе розвиненою країною європейсько-го зразка.

**Ключові слова:** конституція, основний закон, конституціоналізм, конституційна думка, державне будівництво.

*Стаття присвячена становленню першого, на нашу думку, етапу українського конституціоналізму (початок XVIII ст. – середина XIX ст.), пов'язаного з підготовкою і прийняттям першої української конституції П. Орлика 1710 р. та козацько-гетьманським державним будівництвом.*

*Стаття посвящена становленню першого, по нашому мнению, этапа украинского конституционализма (начало XVIII в. – середина XIX в.), связанного с подготовкой и принятием первой украинской конституции Ф. Орлика 1710 г. и казацко-гетманским государственным строительством.*

*The article is devoted to formation of the first, to my mind, stage of Ukrainian constitutionalism (beginning of XVIII c. – the middle of XIX c.), associated with the preparation and adoption of the first Ukrainian Constitution P. Orlik 1710. and the Cossack-Hetman state building.*



**Література**

1. Шевчук В.П. Історія української державності : [курс лекцій] / В.П. Шевчук, М.Г. Тараненко. – К. : Либідь, 1999. – 478 с.
2. Государство и право России в период становления и развития абсолютизма (вторая половина XVII – конец XVIII в.) : [учебн. пособ.] / А.И. Рогожин, А.Н. Ярмыш. – К. : УМК ВО, 1989. – 80 с.
3. Кульчицький В.С. З історії української державності / В.С. Кульчицький, М.І. Настюк, Б.Й. Тищик. – Львів : Світ, 1992. – 88 с.
4. Субтельний О. Україна: історія / О. Субтельний. – К. : Либідь, 1991. – 512 с.
5. Крип'якевич І.П. Історія України / І.П. Крип'якевич. – Львів : Світ, 1990. – 520 с.
6. Музиченко П. Історія держави і права України : [навч. посіб.] / П. Музиченко. – К. : Тов-во «Знання», КОО, 1999. – 662 с.
7. История государства и права Украинской ССР : в 3 т. / [Б.М. Бабий (гл. ред.), Ф.Г. Бурчак, В.С. Кульчицкий и др.]. – К. : Наукова думка, 1987. – Т. 1. – 1987. – 316 с.
8. Лукашевич О.А. «Конституція» Пилипа Орлика – історико-правова пам'ятка XVII ст. / О.А. Лукашевич, К.В. Манжул. – Х. : Основа, 1996. – 51 с.
9. Чехович В. Гетьманські статті XVII–XVIII сторіч / В. Чехович // Політологічні читання. – 1995. – № 3. – С. 250–257.
10. Дорошенко Д.І. Нарис історії України / Д.І. Дорошенко. – Львів : Світ, 1991. – 573 с.
11. Кухта Б. З історії української політичної думки / Б. Кухта. – К. : Генеза, 1994. – 362 с.
12. Захара І.С. Стефан Яворський / І.С. Захара. – Львів : Каменярь, 1991. – 110 с.
13. Крип'якевич І.П. Проблема прав і свобод людини в українській богословській думці доби середньовіччя / І.П. Крип'якевич, О.М. Мироненко. – К., 1995. – 29 с.
14. Горський В.С. Історія української філософії : [курс лекцій] / В.С. Горський. – К. : Наукова думка, 1996. – 285 с.
15. Савичев Н.П. Первые благовестители свободы / Н.П. Савичев. – К. : Политиздат, 1990. – 245 с.
16. Потульницький В.А. Історія української політології (Концепція державності в українській зарубіжній історико-політичній науці) / В.А.Потульницький. – К. : Либідь, 1992. – 232 с.

