

ГЕНЕЗА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ВІД ЧАСІВ РУСІ ДО ЇЇ НЕЗАЛЕЖНОСТІ 1991 РОКУ

GENESIS OF ORGANIZATIONAL AND LEGAL FORMS OF THE STATE AUTHORITY IN UKRAINE FROM THE TIME OF RUSSIA TO ITS INDEPENDENCE IN 1991

Кравцова З.С.,

*кандидат юридичних наук,
асистент кафедри конституційного права
юридичного факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

У статті розкрито генезу національного історичного процесу організації державної влади. Досліджено конституційні та організаційні засади державної влади на різних історичних етапах української державності та напрацьовані пропозиції щодо вдосконалення засад державної влади в процесі сучасної конституційної реформи в Україні.

Ключові слова: Конституція, генеза, правові засади, державна влада, реформування, український народ.

В статье раскрыт генезис национального исторического процесса организации государственной власти. Исследованы конституционные и организационные основы государственной власти на различных исторических этапах украинской государственности и наработаны предложения по совершенствованию основ государственной власти в процессе проводимой конституционной реформы в Украине.

Ключевые слова: Конституция, генезис, правовые основы, государственная власть, реформирование, украинский народ.

The genesis of the national historical process of organization of state power is revealed. The constitutional and organizational principles of state power at various historical stages of Ukrainian statehood and the proposals for improving the principles of state power in the process of modern constitutional reform in Ukraine are researched.

Key words: constitution, genesis, legal principles, state power, reform, Ukrainian people.

Постановка проблеми. Історія національного історичного конституційного процесу у наукових джерелах досліджується в різних аспектах. Так, одні вважають, що українська державність сягає своєю історією у часи існування Трипільської культури, яка з часом переросла в могутню середньовічну державу – Русь із центром в місті Києві. Досить багато праць присвячено організації державної влади на території сучасної України в часи відсутності державного суверенітету, національного поневолення та занепаду, говорячи мовою астрономів – «чорні діри», тобто часи, коли не діяли жодні закони, не функціонували органи самоврядування, не кажучи вже про державні. Особливістю цих праць є заперечення існування ідентичності українського народу, особливо це стосується періодів так званої монголо-татарської навали, польського захоплення, часів московської імперії. Головною метою переважно московських дослідників є повне заперечення автохтонності (з грецької – місцевий, корінний) української нації, представлення українців як дикунів, вигнанців, які не мають аргументів на утворення власної держави і неспроможні господарювати на своїй землі.

Мета статті – дослідити генезис організаційно-правових засад державної влади в Україні від часів Русі до незалежності України 1991 року та показати історичні здобутки української нації, боротьбу за незалежність, а також можливість використати власний історичний досвід державності у процесі реформ в Україні.

Стан опрацювання проблеми. Серед численних досліджень і публікацій, у яких висвітлюються

питання історії конституційного розвитку України на різних історичних етапах, зокрема проблеми конституційно-правових засад організації та функціонування державної влади, особливої уваги заслуговують праці українських дослідників: Ю. Бауліна [1], В. Білінського [2], Л. Білецького [3], М. Гультая [4], П. Захарченка [5], В. Калиновського [6], Р. Калужного [7], Т. Колінько [8], М. Колоса [9], О. Кузьминця [6], А. Слюсаренко [10], В. Тація [11] та інших. Однак не досить глибоко проаналізований історичний процес становлення та закріплення конституційних та організаційних засад державної влади в Україні.

Актуальність теми дослідження. Необхідність проведення конституційної реформи пов'язана із необхідністю консолідації української нації та її еліт навколо визначеного стратегічного курсу України – набуття повноправного членства в Північно-Атлантичному Альянсі та Європейському Союзі. Важливим питанням під час розроблення змін до Конституції України є формування цілісної системи організації державної влади, яка спроможна забезпечити суверенітет України та взаємодію з інститутами громадянського суспільства.

Виклад основного матеріалу. Перманентний процес державного будівництва України в різні історичні часи не міг не позначитись на організації державної влади. Так, історичні джерела підтверджують, що держава Русь із центром у Києві сформувалась як федерація слов'янських земель навколо Києва. Упродовж VI – X ст. слов'янські князівства полян, древлян, уличів, тиверців, дулібів, бужан, волинян,

хорватів, сіверян, в'ятичів, радимичів, дреговичів, кривичів, ільменських словен увійшли до Русі-України [6, с. 24]. На жаль, вказаний період розвитку Русі залишається маловідомим через відсутність історичних джерел. Більше оповідають літописці про кінець IX – XII ст., коли в Русі верховна влада, а саме воєнна, господарська, адміністративна й судова, зосереджувалася у великого князя київського. Разом з тим він не мав монопольної абсолютної політичної влади в державі, а спирався на дружин та бояр. Найважливіші рішення великий князь приймав лише після ради з дружиною та боярами, які не формували якийсь особливий інститут державної влади, а були елементом військової диктатури. Серед інших узгоджувались питання зовнішньої політики (оголошення війни, укладання миру або союзу з іншими державами), а також внутрішньополітичні проблеми.

Якщо запропоновані князем шляхи розв'язання проблеми не знаходили підтримки на раді дружин та бояр, він виносив її на всенародне обговорення – віче. На віче могло бути поставлено питання про недовіру до князя. Так, тільки за 100 років (1146–1246) у місті Києві змінилося 47 князів, що заклало вічову традицію в процесі організації державної влади [12, с. 178].

Важливо зробити акцент на тому факті, що на початку державотворення Русі князі приєднаних земель залишалися на них владцями, визнаючи зверхність великого князя. Але згодом на зміну цьому порядкові прийшов інший – великий князь, усунувши представників місцевих князів, передавав владу у цих землях своїй родині, тобто було запроваджено родинний сюзеренітет. Вважають, що таку систему відносин влади започаткував Святослав Ігорович, посадивши 970 р. своїх синів Ярополка, Олега та Володимира відповідно в Києві, древлянській землі та Новгороді [6, с. 26]. У разі смерті батька-князя (відповідно до тогочасного сімейного права) великокнязівський стіл переходив до старшого сина, а той змінював систему уділів, що нерідко призводило до міжусобиць. Важлива подія сталася на Любецькому з'їзді 1097 р., коли нащадки Ярослава Мудрого проголосили принцип, за яким кожен князь мав володіти успадкованими землями й не зазіхати на володіння інших князів. Це, своєю чергою, призвело до поділу Русі на окремі князівства-держави, наприклад, Київське, Переяславське, Чернігівське, Галицьке і Володимиро-Волинське князівства.

Галицько-Волинське князівство досягло свого розвитку за правління князя Данила Романовича (1201–1264), прозваного Галицьким. Він і його наступники в умовах монголо-татарської колонізації творили державний лад і право Галицько-Волинської землі. Верховна влада в цих землях належала князю, до повноважень якого входило: прийняття законодавчих актів, поточне управління, здійснення судочинства; він опікувався і зовнішньополітичною діяльністю. Рада бояр не була постійно діючим інститутом влади, однак вона могла перетворитись на дієвий орган, коли влада князя ставала хиткою або коли він намагався обмежити права бояр.

У Галицько-Волинському князівстві набула поширення складна двірцево-вотчинна система управління, при цьому, за літописом, поєднували функції слуг і управлінців посади двірського (дворецького), печатника (канцлера), стольника, тисяцького (воєводи), соцького та ін. Зазначена категорія осіб мала свій виконавчий і керівний апарат, який фактично був розгалуженим, вищим адміністративним органом управління князівством [13, с. 16–17].

Наприкінці XVI – першій половині XVII ст. більшість земель України опинились у складі Речі Посполитої. Козацтво породило бажання відродити свою державу – «Руське князівство». Крім ідеї утворення козацької держави, козацтво збагатило суспільно-політичні традиції української державності таким елементом, як організаційна структура у формі паланок на чолі з полковниками. Події розвитку України довели життєздатність паланкового військово-адміністративного устрою, який було покладено в основу адміністративних структур (полків), які виникли в роки Визвольної війни 1648–1654 рр.

Право вільної гетьманської елекції було одним із ключових понять узагальненого образу козацьких прав і вольностей, який, власне, і асоціювався із самою ідеєю справедливої козацької держави. Традиція вільного обрання козаками своєї старшини – від найнижчої, курінної, до найвищої, кошової старшини і гетьмана – витоками сягала часів виникнення козацтва і його інституційного становлення, формувала підґрунтя військової демократії Запорозької Січі [14, с. 294]. Вся влада належала козацькому війську, а в найвищому органі влади – раді мали право брати участь усі козаки, кожен міг виступати і голосувати.

У дослідженні становлення засад державної влади не можна оминати Конституцію П. Орлика (повна назва «Пакти і Конституція прав і вольностей Війська Запорозького») від 5 квітня 1710 р. Україна закріплювалась як станова республіка на чолі з виборною гетьманською владою. Можемо припустити, що в такий спосіб було визначено конституційно-правові засади гетьмансько-парламентської республіки з обраним гетьманом на чолі. Було передбачено розподіл влади на законодавчу (Генеральна рада), виконавчу (гетьман і генеральна старшина) та судову (Генеральний суд). Загалом Конституція П. Орлика тяжіла до ліберально-демократичних традицій, а запровадження постійних генеральних рад свідчило про утвердження парламентаризму в середовищі української політичної еліти того часу. Конституція П. Орлика в повному обсязі не була втілена на практиці, однак це джерело права має унікальність в історії конституційної правотворчості, адже документ увібрав у себе надбання європейської політико-правової думки та української демократичної правової традиції [5, с. 262].

Важливим кроком до відновлення національної державності після Лютневої революції в 1917 році у Російській імперії стало проведення масштабної 100-тисячної маніфестації, що відбулася у Києві 19 березня 1917 року, на якій було ухвалено резолюцію про доручення Центральній Раді розпочати

переговори з тимчасовим урядом щодо широкої автономії для України [11, с. 40].

За часів існування Української Народної Республіки 29 квітня 1918 р. було прийнято Конституцію УНР (Статут про державний устрій і вільності УНР), яка складалася із восьми розділів та 83 статей. У третьому розділі закріплювався принцип поділу влади на законодавчу – Всенародні Збори, виконавчу – Рада Народних Міністрів і судову – Генеральний Суд. Як і Конституція Пилипа Орлика 1710 року, так і Конституція УНР 1918 року не набула чинності, оскільки відбувся гетьманський переворот 29 квітня 1918 року, у результаті якого Павла Скоропадського за підтримки командування німецьких військ на всеукраїнському хліборобському з'їзді проголосили Гетьманом України. Форма державного правління відповідно до гетьманських «Законів про тимчасовий державний устрій» була абсолютною монархією з необмеженими повноваженнями гетьмана. Зокрема, гетьман визнавав свої повноваження як верховного правителя, затверджував закони, призначав склад уряду (Раду Міністрів) і Державного Сенату (вища судова та адміністративна державна інституція), одноосібно керував зовнішньополітичними та військовими справами тощо.

Так сталося, що на положення чинної Конституції України від 28 червня 1996 р. із подальшими змінами значною мірою вплинули часи існування радянської влади. Саме в ці часи заперечувалась сама ідея поділу влади, а на конституційному рівні декларувався принцип демократичного централізму, який розглядався як принцип функціонування державного механізму і передбачав існування системи представницьких органів як єдиних органів державної влади. Уся влада формально належала радам за умови керівної і спрямовуючої ролі комуністичної партії.

УСРР з прийняттям на III Всеукраїнському з'їзді рад (6–10 березня 1919 р.) першої Конституції оформилась як радянська форма державності. З'їзд обрав Всеукраїнський Центральний Виконавчий Комітет, що працював між з'їздами і наділявся законодавчими та контрольними функціями. У першому розділі Конституції УСРР від 14 березня 1919 р. «Основні положення» визначалося, що УСРР є організацією диктатури працюючих і експлуатованих мас пролетаріату і найбіднішого селянства для перемоги над її віковими гнобителями і експлуататорами – капіталістами і поміщиками. У другому розділі «Конструкція радянської влади» визначалися структура, компетенція та порядок формування центральних та місцевих органів влади. У цій Конституції не знайшов закріплення принцип поділу державної влади. Слід відзначити, що положення Конституції УСРР 1919 р. містили ознаки незалежної держави, але фактично вона перетворювалась на сателіт більшовицької Московії. Ознаки державності радянської України мали формальне значення і з часом зазнали ще більших обмежень. Окрему сторінку історії становить боротьба українського народу проти нав'язування більшовизму і її основ організації влади. Комуністи недооцінили націоналізм і патріотизм українців, що

має глибоке історичне коріння.

Перетворення, що відбулись протягом 1920-х років у всіх сферах життя вже радянської України, зумовили необхідність внесення відповідних змін до Конституції. Як результат 15 травня 1929 року на Всеукраїнському з'їзді рад затверджено нову Конституції УСРР. В її тексті знову було закріплено як конституційну засаду – принцип диктатури пролетаріату, радянська влада проголошувалась «владою переможного пролетаріату та трудового селянства», а експлуаторські класи, до яких належали представники опозиційних партій, позбавлялись політичних та багатьох громадянських прав [15, с. 36]. Слід відзначити, що в тексті Конституції є досить демократичні засади. Так, Українська республіка є соціалістична держава робітників та селян (ст. 1); УСРР визнавалася як суверенна договірна держава, яка добровільно входить до складу СРСР і зберігає за собою право вільного виходу із Союзу. При цьому було встановлено принцип верховенства загальносоюзних органів державної влади і загальносоюзного законодавства.

Таким чином, система вищих органів влади і управління за Конституцією 1929 р. залишалася незмінною порівняно із засадами Конституції УСРР 1919 р., однак правосуб'єктність України значною мірою була обмежена, функції вищих органів влади УСРР зводилися до законодавчого закріплення і виконання рішень з'їздів Російської комуністичної партії (більшовиків), з 1925 р. – Всесоюзної комуністичної партії (більшовиків), а з 1952 р. – КПРС.

30 січня 1937 року у Києві під час надзвичайного з'їзду рад затверджено нову Конституцію (Основний закон) УРСР, в якій була змінена назва республіки і вміщені положення Основного Закону СРСР («Сталінська Конституція») від 5 грудня 1936 р. Структура органів влади і засади їхньої діяльності були приведені у відповідність із союзними. У першому розділі УРСР проголошувалася соціалістичною державою робітників і селян, вся влада в якій належала радам депутатів трудящих (ст. 3). Другий розділ знову ж таки декларував добровільне об'єднання УРСР з іншими радянськими республіками в союзу державу – СРСР, а також республіканський суверенітет УРСР, недоторканість її кордонів і право виходу із Союзу. Можна зробити висновок про формальність і не реалістичність цих положень, невідповідність її змісту репресивним реаліям того часу. Щодо засад організації органів державної влади, слід зауважити, що найвищим органом державної влади (ст. 20), єдиним законодавчим органом УРСР стала Верховна Рада УРСР, яка обиралася громадянами на чотири роки за нормою: один депутат від 100 тис. населення. Вважаємо, що у проведенні конституційної реформи в сучасній Україні є доцільним використати власний історичний досвід щодо закріплення чисельності національного парламенту.

Постійним колегіальним органом у період між сесіями Верховної Ради, підзвітним їй, була Президія Верховної Ради, до складу якої входили голова, два заступники, секретар та 15 членів (ст. 28). Президія мала дуже широкі повноваження (ст. 30): скли-

кання сесії Верховної Ради УРСР, тлумачення законів УРСР, видання указів тощо. Рада Народних Комісарів (РНК) як уряд УРСР і найвищий виконавчий орган державної влади республіки (ст. 39) утворювалась Верховною Радою, була відповідальною перед нею і підзвітною їй та Президії Верховної Ради.

Новостворена система рад ззовні мала ознаки парламентської системи, однак ради не мали самостійності, оскільки реальна влада була в руках партійного апарату, що і був керівним органом тоталітарної держави. Саме такі положення були закріплені в Конституціях СРСР 1936 р. та УРСР 1937 р., які вперше в історії включили положення про комуністичну партію як керівну установу всіх громадських і державних організацій [11, с. 236].

20 квітня 1978 р. позачерговою сесією ВР УРСР прийнято четверту і останню Конституцію УРСР, яка була повною рецепцією загальносоюзної Конституції від 7 жовтня 1977 р. За положенням цієї Конституції народ проголошувався джерелом влади і здійснював її через ради народних депутатів. Усі інші державні органи їм були підконтрольні та підзвітні. Важливою і далекоглядною засадою Конституції УРСР було закріплення суверенітету республіки, право зносин з іноземними державами та право виходу зі складу СРСР. Більшість положень не розкривали механізм здійснення цих конституційних прав, що свідчило про декларативний характер цієї конституційної норми. Як висновок, слід зауважити, що конституційні положення були пронизані ідеєю зміцнення командно-адміністративної системи, утверджувалась засада монополії у державі єдиної партії, яка і визначала генеральну перспективу розвитку суспільства, засади внутрішньої та зовнішньої політики. Комуністична партія на чолі з політбюро поєднувала в собі законодавчі, управлінські, кадрові та контрольні функції, скеровувала роботу центральних та місцевих органів управління.

За Конституцією УРСР найвищим органом республіки визнавалася Верховна Рада УРСР, чисельність якої становила 650 депутатів. Досить цікавим моментом в історії українського радянського парламентаризму було те, що кількість депутатів жіночої статі у Верховній Раді УРСР постійно зростала. Завдяки негласним квотам частка депутатів жінок у загальному обрахунку депутатів з 1947 до 1985 рр. збільшилась із 112 (26,9 %) до 234 (36%) [7, с. 496]. Відстоюємо позицію збільшення числа жінок депутатів Верховної Ради України, при цьому є доцільним використати поряд із зарубіжним досвідом і власний історичний, що дасть змогу більш раціонально прописати формулу в Конституції України.

Всі чотири Конституції УРСР заперечували принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову, відносини між людиною і державою формувались без урахування міжнародних положень у сфері прав людини.

Політичне керівництво СРСР відчуло необхідність змін у внутрішній політиці, тому у 1985 році було проголошено початок перебудови під оптимістичним гаслом «прискорення соціально-економічного розвитку», було задекларовано реформування

політичної системи та демократизацію суспільно-політичного життя. Сутність політичної реформи полягала у поступовому переході від партійної номенклатури до державних органів, які б обиралися парламентським шляхом. Так, 27 жовтня 1989 р. було прийнято Закон УРСР «Про зміни і доповнення до Конституції Української РСР», які вносились, як зазначено у преамбулі, з метою розвитку демократії, удосконалення виборчої системи, діяльності рад народних депутатів тощо. Склад Верховної Ради скорочувався до 450 депутатів, змінювалась виборча система, зокрема передбачалась альтернативність висунення кандидатів у депутати. Для теперішнього розвитку України важливим питанням є проведення демократичних парламентських виборів.

Так, уявляється можливим виділити початок становлення державної влади в незалежній Україні. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. суб'єктом права на самовизначення називає народ України та посиляється на волю цього суб'єкта, представляти який уповноважена Верховна Рада УРСР. Верховна Рада України 19 червня 1991 року ухвалила концепцію нової Конституції, в якій передбачався принципово новий підхід в організації державної влади, зокрема виконавча влада мала здійснюватися Президентом, віце-президентом республіки, Кабінетом Міністрів і державною адміністрацією. Наступним кроком стало прийняття Акта проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, що засадничо мав правову наступність щодо Декларації про державний суверенітет України. Саме з того часу Україна є суверенна держава, яка перебуває в постійному пошуку оптимальної моделі організації державної та самоврядної влади.

Висновки. Саме історична правда, розвиток і відновлення української державності і засад організації та функціонування державної та самоврядної влади сприятиме утвердженню за нинішніх обставин суверенітету і незалежності України, створить умови для відродження забутих автентичних традицій українського народу і забезпечить рух держави до сучасних визнаних і позитивно зарекомендованих цінностей функціонування громадянського суспільства та правової держави.

Пропонуємо в Законі України «Про вибори народних депутатів України» передбачити альтернативи висунення кандидатів у депутати. Нині маємо ситуацію, коли право висунення кандидатів у депутати монополізували партії, навіть у радянські часи було передбачено альтернативу висунення кандидатів у депутати.

Вважаємо, що за проведення конституційної реформи в сучасній Україні є доцільним використати власний історичний досвід і сучасну практику демократичних держав, передбачити чисельність Верховної Ради України у пропорції 80–100 тис. жителів на одного представника українського народу у парламенті.

Відстоюємо позицію збільшення числа жінок депутатів Верховної Ради України, при цьому є доцільним використати поряд із зарубіжним досвідом і власний історичний, що дасть змогу більш раціонально прописати формулу в Конституції України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баулін Ю.В. Конституційні традиції України: від Конституції Пилипа Орлика до сучасної конституційної реформи. URL: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/dokument;jsessionid>. (дата доступу 13.07.2018 року).
2. Білінський В.Б. Україна–Русь. Київ.: Видавництво імені Олени Теліги, 2013. 384 с.
3. Білецький Л. Руська правда й історії її тексту / за ред. Юрія Книша. Вінніпег: Українська Вільна Академія Наук у Канаді, 1993. 166 с.
4. Гультай М.М. Вітчизняний конституціоналізм радянської доби та його трансформація після здобуття Україною незалежності. Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 5. С. 59–77.
5. Історія держави і права України. Курс лекцій / В.М. Щербатюк, П.П. Захарченко, О.В. Кузьминець та ін.; за ред. В.М. Щербатюка. Київ: Видавництво «Фенікс», 2018. 496 с.
6. Кузьминець О., Калиновський В., Дігтяр П. Історія держави і права України: навчальний посібник. К. Видавництво України. 2000. 434 с.
7. Калюжний Р.А., Хойнацька Л.М. Держава и право України в період «застою» (середина 1960–середина 1980-х років). Історія держави і права України: підручник / С.Д. Гусарев, В.К. Антошкіна, О.О. Сердюк та ін.; за ред. В.В. Соловйової. Донецьк: Юго-Восток, 2014. 535 с.
8. Колінько Т.М., Олексієнко Л.Г. Шлях України до Конституції. Гадяч, 2013. 37 с.
9. Колос М. Генезис и развитие украинского конституционализма (Европейский контекст). Standards of Europe's constituonal heritage. Vilnius, 2013. С. 55–67.
10. Історія української Конституції / упоряд. А. Слюсаренко, В. Томенко. Київ: Право, 1997. 464 с.
11. Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. К.: Вид. дім. «Ін Юре», 2003. Т. 2. 580 с.
12. Глотов Б.Б., Вітер Д.В. Культурно-цивілізаційний вибір українського народу: монографія. К., Моноліт, 2009. 318 с.
13. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність. / Романюк С.А., Нижник Н.Р., Тимцунік В.І. та ін. К., «Фориат». 2007. 412 с.
14. Горобець В. Світанок Української держави. Люди, соціум, влада, порядки, традиції. Харків, «Клуб Сімейного Дозвілля», 2017. 448 с.
15. Ніколаєв І. Законодавче забезпечення процесу утвердження однопартійної системи в УСРР (1919–1929). Мандрівець. 2013. № 2. С. 36.