



3. Цветков В.В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / Цветков В. В. – К.: Оріяни. – 1998. – 79 с.

4. Венедиктов В.С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве / В. С. Венедиктов – Х.: НПКФ «Консум». – 1996. – 136 с.

5. Бандурка О.М. Адміністративний процес : підруч. [для вищ. навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.

6. Битяк Ю.П. Адміністративне право України: [конспект лекцій] / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй. – Х.: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого. – 1996. – 160 с.

7. Гладун З. С. Адміністративне право України: [навч. посіб.] /

Гладун З. С. – Тернопіль: Карт-бланш. – 2004. – 579 с.

8. Контроль і нагляд у державному управлінні : [навч. посіб.] / Гарашук В.М. – Х.: Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1999. – 55 с.

ИСТОРИЧЕСКИЕ ЭТАПЫ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ В АСПЕКТЕ ИСТОКОВ НАРОДОВЛАСТИЯ

Анатолий МАЦЮК,
аспирант

Института законодательства Верховной Рады Украины

Summary

The article is devoted to the research of constitutional development of Ukraine in the historical aspect. Were made a specific analysis of the provisions of the first Constitution of Ukraine (Constitution of P. Orlyk), on the basis of which were formed some conclusions that in Constitution, for the first time in the existence of Ukrainian statehood, were laid democratic principles of society, limited the power of the hetman, etc. It was also analyzed the stage revival of the Ukrainian state in the period of 1917-1920, which was characterized by the adoption of the various constitutional acts, in many ways determined the organization of government. In turn, it was investigated the stage of the Ukrainian statehood during its existence in the Soviet Union.

Key words: constitution, power, Orlyk, constitutional development, Ukraine, the Supreme Council of the USSR.

Аннотация

Статья посвящена исследованию конституционного развития Украины в историческом аспекте. Сделан определенный анализ положений первой Конституции Украины (Конституции Ф. Орлика), на основе которого были сформулированы соответствующие выводы, что в конституции, впервые в рамках существования украинской государственности, были заложены демократические принципы общества, ограничение власти гетмана и т. д. Проанализирован также этап возрождения украинского государства в период 1917-1920 годов, который характеризовался принятием различных конституционных актов, по-разному определяющих организацию государственной власти. В свою очередь, был исследован период украинской государственности во время ее существования в составе Советского Союза.

Ключевые слова: конституция, власть, Орлик, конституционное развитие, Украина, Верховный Совет, СССР.

Постановка проблемы. Исследование проблем конституционного развития Украины в историческом аспекте – как истоков становления народовластия.

Цель статьи. Показать исторические этапы развития конституций Украины, рассмотрев их в аспекте анализа положений первой Конституции Украины Ф. Орлика, а также конституций принятых, во время существования украинской государственности в составе советского союза, сделал в то же время определенные характеристики и выводы.

Изложение основного материала. Во времена Киевской Руси (862/882-1139/1240), Галицко-Волынского (1199-1349) и Литовско-Русского (1236-1795) государства организация государственной власти в Украине базировалась, как правило, на основе обычного права

Гетманское государство характеризуется появлением актов, которые имели определенное обобщающее квазиконституционное значение. К ним можно отнести договоры Богдана

Хмельницкого и Ивана Выговского с Польшей, Швецией, Турцией и Москвой и многие другие.

В городе Бендеры 5 апреля 1710 года был заключен Пакт по сути о конституционных законах о вольностях Войска Запорожского. В отечественной литературе этот акт получил название «Конституция Филиппа Орлика». Он был подготовлен под значительным влиянием передовых на то время западноевропейских научных доктрин и предусматривал, в частности, такую модель организации государственной власти в Украине, которая впервые базировалась на основе принципа разделения властей (законодательная власть должна принадлежать Совету, членами которой являются полковники со своей старшиной, сотники, «генеральные советники всех полков» и «послы Низового Войска Запорожского»; исполнительная – гетману, а судебная – Генеральному Суду).

В Конституции Ф. Орлика органично сочетались традиционность и стремление развития. Этот документ прежде



всего был направлен на политическое и церковное отделение Украины от России, отрицая неделимость украинских земель на Правобережье и Левобережье. Он предусматривал существенные коррективы в государственной организации власти, и, особенно, определял приоритеты в социальной политике. Стоит обратить внимание и на то, что в Конституции Ф. Орлика ограничивалось самовластие гетмана, именно «через то самодержавие, несвойственное гетманскому правлению, выросли многочисленные в Запорожском войске размолвки, разорение прав и вольностей, посполитое притеснение» [1]. Ограничение гетманских полномочий предполагалось в усилении влияния на внутреннюю и внешнюю политику членов общей Рады, в повышении роли военного генерального суда, лишении гетмана права «качать своей частной мезью и властью», в четком разграничении военной казны и личных финансов гетмана и др. По оценкам специалистов, гетману отводилась роль, равнозначная современной президентской.

Конституция декларировала расширение демократических принципов в обществе, создание своеобразного казацкого парламента – общественной Рады, в состав которой должны входить все старейшины (генеральная, полковая, сотники), делегаты Запорожской Сечи и представители от полков. Кстати, общественная Рада должна быть сугубо рабочим органом, а не формальным. С этой целью предполагалось собирать Раду трижды в год – на Рождество Христово, Воскресение Христово и Покрова Пресвятой Богородицы для решения соответствующих задач.

Будучи дальновидным политиком, Ф. Орлик в проекте конституции подтвердил права и привилегии, которые были ранее предоставлены Киеву и другим украинским городам (сохранение за ними прав на собственное самоуправление, которое базировалось на Магдебургском праве).

Следует также отметить, что в Конституции Орлика заметно ограничивалась социальная эксплуатация. Суть своей социальной политики гетман выразил так: «Чтобы людям военным и посполитым лишние не применялись притеснения, налоги, угнетение и вымогательства, по которым они, покинув

жилье свое, привыкли в зарубежных государствах искать спокойного, легкого и полезного себе проживания». К сожалению, сегодня миллионы украинцев также вынуждены искать нормальный заработок в зарубежных странах. Обидно, что эти установки Ф. Орлика забыты нынешним правительством.

Итак, можно утверждать, что Конституция Орлика имела целью консолидировать украинское общество, ограничить самовластие гетмана, расширить демократические принципы в обществе, возратить Запорожской Сечи традиционные права и вольности и особый статус, подтвердить права украинских городов, ограничить социальную эксплуатацию. Таким образом, Конституция Ф. Орлика на основе обобщения предыдущего исторического опыта имела целью и стала основой для последующего национально-государственного строительства в Украине [1], своеобразным истоком проблем становления народовластия в современной Украине.

Следующий этап возрождения национального Украинского государства (1917-1920) отмечен появлением значительного количества конституционно-правовых актов, которые предусматривали различные варианты организации государственной власти в Украине. К ним следует отнести Третий Универсал Украинской Центральной Рады от 7 (20) ноября 1917 года, Четвертый Универсал Украинской Центральной Рады от 9 (22) января 1917 года, Конституцию Украинской Народной Республики (Устав о государственном устройстве, правах и вольностях УНР) от 29 апреля 1918 года, Законы о временном государственном устройстве Украины от 29 апреля 1918 года, о временном верховном управлении и порядке законодательства в Украинской Народной Республике от 12 ноября 1920 года, о временном основном законе о государственной самостоятельности украинских земель, бывшей Австро-Венгерской монархии, принятым Украинским Национальным советом на заседании 13 ноября 1918 года и другие.

Среди указанных конституционно-правовых актов того времени ведущее место занимает Конституция УНР от 29 апреля 1918 года, которая юридически, после исторически длительного времени, оформила возрождение госу-

дарственности Украины. К тому времени этот прогрессивный документ имел важные принципиальные положения, в частности:

1. Украина является суверенным, самостоятельным и ни от кого не зависимым государством.

2. Вся власть в УНР принадлежит народу Украины.

3. По форме правления УНР является парламентской республикой, Верховным органом власти которой является Всенародное Собрание.

4. По форме государственного устройства УНР – унитарное государство с широким местным самоуправлением, территориальная организация власти в котором базируется на соблюдении принципа децентрализации.

Взаимоотношения человека с украинским государством строятся в соответствии с принципами либеральной (европейской) концепции прав человека. Организация государственной власти базируется на основе принципа разделения властей:

- органом законодательной власти провозглашаются Всенародное Собрание, формирующие другие ветви власти;

- высшая исполнительная власть принадлежит Совету Народных Министров;

- высшим органом судебной власти является Генеральный Суд УНР [1].

Вследствие государственного переворота гетмана Павла Скоропадского положения Конституции УНР в 1918 году не были реализованы. Во времена Гетманщины действовали временные конституционные законы: Закон «О временном государственном устройстве Украины» от 29 апреля 1918 года и Закон «О верховном управлении государством на случай смерти, тяжелой болезни и пребывания за пределами государства светлейшего господина Гетмана всей Украины» от 1 августа 1918 года. Эти законы закрепляли монархическую форму правления в Украине при сохранении ее унитарного государственного устройства. Главой украинского государства провозглашался Гетман Украины, исключительно которому принадлежала «власть управления». Гетман Украины утверждал законы, назначал главу правительства (Атамана Совета Министров) и утверждал его состав, назначал на должность и



освобождал членов правительства, был «Верховным воеводой Украинской Армии и Флота».

Несмотря на то, что «Гетманская конституция» фактически закрепляла режим личной власти Гетмана Украины, она содержала и некоторые демократические положения, которые, например, предполагали неприкосновенность личности, неприкосновенность жилища, право на свободное избрание места жительства, неприкосновенность собственности, определенные политические свободы. Однако сама модель организации власти во времена Гетманщины была глубоко антидемократической, поскольку она фактически предусматривала сочетание законодательной и исполнительной власти в руках гетмана Украины. Кроме того, гетман Украины фактически единолично формировал и высший судебный орган – Генеральный Суд.

Свержение гетманского режима вследствие народного восстания, возглавляемого Директорией, открыло путь к дальнейшему конституционному развитию Украины. Большое значение для восстановления конституционных принципов УНР сыграла Декларация Украинской Директории от 13 декабря 1918 года, согласно которой Украина снова провозглашалась республикой, отменялись все законы и постановления гетманского правительства, направленные «против интересов трудящихся классов», возобновлялось действие демократических принципов, провозглашенных Центральной Радой в ее Универсалах [2].

Верховная власть в государстве согласно Декларации должна принадлежать Директории, ее полномочия подтвердил Трудовой Конгресс Народов Украины (своеобразный предпарламент Украины), который принял 28 января 1919 года Универсал, игравший роль «малой конституции» соборной УНР. Универсал, с точки зрения утверждения демократических конституционных принципов украинского государства, был существенным шагом вперед по сравнению с «гетманской конституцией», хотя он и не воспроизводил полностью принципы Конституции УНР от 29 апреля 1918 года. В частности, не до конца был проведен в жизнь принцип разделения властей (законодательная и исполнительная

власть фактически принадлежала Директории), местное самоуправление подменялось контролем «Трудовых Советов», принцип народного суверенитета подменялся декларированием принадлежности власти «трудовому народу Украины» и др. [3].

В последний период существования УНР (12 ноября 1920 года) были приняты еще два конституционных акта: Закон «О временном верховном управлении и порядке законодательства в Украинской Народной Республике» и Закон «О Государственной Народной Раде Украинской Народной Республики».

В них провозглашалось верховенство власти народа, которая временно осуществлялась Директорией, Государственной Народной Радой и Советом Народных Министров на принципах разделения властей.

Нереализованными остались два проекта Конституции УНР, которые были подготовлены Правительственной комиссией по разработке Конституции УНР и профессором А. Эйхельманом, первый из которых предусматривал унитарное устройство украинского государства, а второй – федеративное.

В период так называемого советского существования украинской государственности было принято четыре конституции (1919, 1929, 1936 и 1978).

В частности, Конституция УССР 1929 объявляла Всеукраинский съезд Советов «верховным органом власти» УССР. Съезд был вправе принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, в том числе и путем принятия закона. ВУЦИК (Всеукраинский центральный исполнительный комитет) предоставлялось право утверждать проекты кодексов, а также всех законодательных актов, которые определяли общие нормы политической, экономической и культурной жизни УССР. В то же время такое же право в законодательстве имел Президиум ВУЦИК с одной поправкой: все эти законодательные акты в обязательном порядке должны вноситься на рассмотрение и утверждение сессии ВУЦИК. Совнарком УССР в пределах предоставленных ему ВУЦИК прав также издавал законодательные акты и постановления [4].

Такая множественность законодательных органов приводила к опреде-

ленным перекосам в их деятельности. Дело в том, что административно-командная система управления все более превращала всеукраинские съезды Советов в органы декоративные, поэтому их постановления в большинстве случаев имели общий характер. В том же направлении, хотя в несколько меньшем объеме, с начала 30-х годов менялась законодательная деятельность ВУЦИК. Основная работа в области законодательства сосредоточивалась в Президиуме ВУЦИК и Совнарком УССР. Поэтому не случайно, что значительная часть законодательных актов этого периода представлена в форме постановлений Президиума ВУЦИК и Совнаркома УССР.

Усиление руководящей роли Коммунистической партии отражено в совместных постановлениях ЦК ВКП(б) и Совнаркома СССР. Понятно, что эта практика распространялась и в Украине. Хотя о такой форме законодательных актов не упоминает ни Конституция СССР, ни Конституция УССР, они были источниками права и, более того, как правило, касались важнейших сфер жизни Украины. Причем их количество постоянно росло.

Характерной чертой в развитии источников права с начала 30-х годов становится преимущество общесоюзное законодательство над республиканскими. Эта тенденция проявлялась в двух направлениях: во-первых, распространялось прямое действие общесоюзных законодательных актов, а во-вторых, если и выдавались республиканские законодательные акты, то в основном они строились на основе соответствующих общесоюзных законодательных актов и в значительной мере повторяли последние.

С принятием Конституции СССР 1936 года, Конституции УССР 1937 года в источниках права произошли существенные изменения. Отныне все нормативные акты делились на законы и подзаконные акты. Конституция СССР 1936 года установила, что законодательство в СССР осуществляется Верховным Советом СССР. Аналогичная норма содержалась и Конституция УССР 1937 года в отношении Верховной Рады УССР [5].

Президиум Верховного Совета УССР имел право в пределах своей компетенции издавать указы, которые



по своей юридической природе были подзаконными актами. Совнарком УССР издавал постановления и распоряжения на основании и во исполнение законов СССР и УССР, постановлений и распоряжений Совета Министров СССР.

Следует отметить, что хотя и была в это время создана прочная правовая система, но существовала она, по сути, независимо от реальной жизни.

Высшим органом власти республики в соответствии с Конституциями СССР 1937 и 1978 годов считался Верховный Совет УССР, который формировался на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Депутатом Верховного Совета УССР мог быть избран гражданин республики, которому исполнился 21 год, а по Конституции УССР 1978 года – 18 лет [16]. Верховная Рада УССР имела право решать все вопросы, отнесенные к ведению Украинской РСР, а также создавать подотчетные ей органы.

Верховной Раде УССР был подотчетен Президиум Верховного Совета республики. Конституция УССР 1937 года не определяла правового положения Президиума, зафиксировав лишь, что этот орган, толкует законы и издает указы, но деятельность Президиума выходила за данные рамки. Содержание указанной деятельности во второй половине 60-х – первой половине 70-х годов состояло в контроле за соблюдением конституции, союзного и республиканского законодательства, подготовке вопросов к сессиям, обеспечении нормальной работы Верховной Рады, руководстве местными Советами, совершенствовании структуры республиканских органов управления, решения связанные с административно-территориальными вопросами. Президиум широко применял нормативное регулирование общественных отношений, выдавая с этой целью, как правило, указы.

В связи с принятием Конституции СССР и конституций союзных республик в 1977-1984 годах, был принят ряд нормативных актов о внесении изменений и дополнений в основные права и обязанности Советов народных депутатов. На основании общесоюзных нормативных актов вносились соответствующие изменения и дополнения в акты УССР, регулирующие

организацию и деятельность местных Советов. Например, в 1978 году были расширены и конкретизированы права и обязанности сельских и поселковых Советов. В 1979 году в СССР было принято в новой редакции законы: о порядке отзыва депутата областного, районного, городского, районного в городе, поселкового и сельского Совета народных депутатов, о районном Совете народных депутатов РСФСР, о городском, районном в городе Совете народных депутатов УССР, о поселковом Совете народных депутатов УССР, о сельском Совете народных депутатов УССР. В 1980 году приняты законы об областной Совет народных депутатов УССР.

Итак, устанавливая не надлежаще организованную (советскую) модель власти, которая отрицала принцип разделения властей и независимое правосудие, конституирования Советов как единой основы всей государственной власти, которая действует по принципу «работающей корпорации», обеспечивая сочетание законодательной и исполнительной государственной деятельности, способствовало подмене представительных органов. Такой конституционный статус Советов свидетельствовал об их использовании в качестве своеобразных кулис для маскировки партийной диктатуры. Конституции Украины советского периода полностью воспроизводили структуру и положения Конституции СССР, важное место среди которых занимали идеологические установки относительно общественного строя, диктатуры пролетариата, задач коммунистического строительства. Советские конституции регулировали отношения человека и государства на принципах коллективистской (классовой) концепции прав человека без должного учета международных стандартов в области прав человека и надежного обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Выводы. Провозглашение независимости Украины в условиях распада СССР, естественно поставило на повестку дня необходимость разработки и принятия нового Основного Закона Украины. Но конституционный процесс проходил с большими трудностями и продолжался более пяти лет, пока не была принята Конституция независимой Украины 28 июня 1996 года.

Все это свидетельствует о нелегком пути, которое прошло независимое Украинское государство, стремясь построить по-настоящему правовое, демократическое, социальное общество, которое соответствовало идеологии, принципам и требованиям народовластия.

Список использованной литературы:

1. Конституция Пылипа Орлика, 1710 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html>.
2. Декларация Украинской Директории, в 1918 году [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0010300-18>.
3. Универсал Трудового Конгресса Украины, 1919 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0005300-19>.
4. Конституция УССР 1929 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html>.
5. Конституция СССР 1936 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://army.lv/ru/Konstitutsiya-SSSR-1936-god/737/340>;
- Конституция УССР 1937 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.
6. Конституция УССР 1978 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19780420>.