

УДК 352.93

Мануїлова К.В.Одеський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ЗАСАДИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ ЗАПОРІЗЬКИХ КОЗАКІВ

У статті акцентовано на важливості врахування традицій в умовах впровадження реформи з децентралізації публічної влади в Україні. Визначені ознаки децентралізації публічної влади у запорізьких козаків. Наголошено на позитивних та негативних наслідках децентралізації Запорізької Січі. На основі проведеного дослідження надано рекомендації щодо забезпечення успіху реформи з децентралізації в сучасній Україні.

Ключові слова: децентралізація, публічна влада, козаки, Запорізька Січ.

Постановка проблеми. Тема децентралізації публічної влади в Україні сьогодні викликає неабиякий інтерес багатьох вітчизняних політиків, журналістів, науковців, адже в нашій країні з 2014 р. до сьогодні триває реформа, метою якої є створення децентралізованої публічної влади. Тому збереження найкращих традицій, що склалися упродовж століть в українському суспільстві та публічній владі, є вагомим фактором успіху розпочатих реформ зі створення децентралізованих органів публічної влади. Існування Запорізького козацтва та Запорізької Січі є не лише яскравою сторінкою української історії, державотворення, а й однією з найкращих форм організації децентралізованої публічної влади на українських землях у минулому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні сторони життя запорізького козацтва достатньо широко висвітлені різними науковцями. Зокрема, юрист Т. Матвеева проаналізувала законодавство Гетьманщини у XVIII ст. Правознавець М. Берді дослідив особливості організації публічної влади української козацької держави (XVI ст. – 40 рр. XIX ст.). Історики І. Єрохін і К. Колледж проаналізували традиції державності в козацьких республіках. Втім, вчені практично не зверталися до проблеми децентралізації публічної влади у запорізьких козаків.

Постановка завдання. Метою статті є визначення ознак децентралізації публічної влади запорізьких козаків.

Виклад основного матеріалу дослідження. Традиції децентралізації публічної влади збереглися у період існування на українських землях козацтва та Запорізької Січі. Остання була вій-

ськово-адміністративним центром Війська Запорізького Низового, столицю Запорізьких Вольностей, що існувала за порогами Дніпра з XVI до останньої чверті XVIII ст. (1775 р.) [1, с. 297].

Козацьке товариство, або громади, з'явилися на українських землях ще в литовську добу. На становленні козацької громадської влади та самоврядування позначилася втрата залишків автономії, посилення соціально-економічних і національно-релігійних утисків, а також прагнення козацької спільноти до свободи, уникнення неволі, ненависної влади панів та урядовців [2, с. 16].

Загалом, козацтво було об'єднанням місцевих козацьких громад. Козацька громада у територіальному плані – це один населений пункт: місто, містечко або село. Кожна козацька громада мала власні органи козацького самоврядування, які функціонували на засадах некодифікованого Звичаєвого козацького права.

Козацька громада успадкувала давньоруські вікові традиції й активно застосовувала під час вирішення питань засоби прямої демократії. Законодавчим органом козацької громади були козацькі ради. На радах обов'язково щороку обирали виконавчу владу – козацьку старшину (полкову, сотенну, курінну старшину – отаманів, осавулів, суддів), заслуховували звіти обраних осіб. На Запорізькій Січі діяла Генеральна козацька Рада. Полковими та сотенними містами й селами управляли козацькі ради.

У козацьких радах, окрім козаків, могли брати участь міщани та селяни. Хрестоматійним прикладом є участь міщан і селян у Ніжинській загальній чорній раді 1663 р. Подібні чорні ради були

не поодинокі в історії Гетьманщини. У політичній історії Гетьманату можна віднайти чимало прикладів залучення найширшого кола «старожитнього» козацького товариства або ж щойно покозаченого населення до вирішення нагальних питань поточного життя, особливо, якщо аналізувати практику кінця 1640-х – початку 1650-х рр. [3, с. 183].

У козацькій раді були продовжені давньоруські вікові традиції спільного вирішення всіх питань. Всі козаки мали право брати участь у козацькій раді й обговорювати найважливіші питання, причому вирішальною була думка простих козаків, а не козацької старшини. Так, німецький посол Еріх Лясота під час відвідування Запорозької Січі 1594 р. був присутній на одній із козацьких рад. Пізніше він так схарактеризував проведення козацької ради: «Під час обговорення найважливіших питань козаки ділилися на два кола. В одному колі була козацька старшина, в іншому – прості козаки. Після ухвалення рішення простими козаками вони оголошували своє рішення старшині, пригрозивши, що, якщо хтось буде проти, вони його втоплять у воді. Козацька старшина відразу погоджувалася, бо не могла протривати черні, яка сильніша, могутніша й загартованіша і не терпить ніяких заперечень» [4].

Отже, козацька громада мала можливість безпосередньо впливати на функціонування цих владних інституцій козацького суспільства.

Перебуваючи далеко від центральної влади, козаки, за згодою із литовськими князями, організували Запорізьку Січ і створили місцеве самоврядування, яке пізніше було підтримане першими польськими королями [5, с. XVIII].

Після звільнення українських земель від польського панування в добу Хмельниччини на ці території були перенесені традиційні для Запорозької Січі адміністративно-територіальний устрій та органи козацької публічної влади.

Козацька держава – Гетьманщина – була поділена на 16 полків, однак їх кількість періодично змінювалася. Головними адміністративними й судовими урядниками на відповідній території були полковники. Полки поділялись на сотні, у яких військовою й адміністративну функції виконували сотники [6, с. 19; 7, с. 61].

У добу Хмельниччини органи самоврядування козаків були створені в усіх адміністративно-територіальних одиницях. Так, для Української держави раннього Нового часу було притаманна заміна польських посадовців на українських: «пан полковник у нас тепер за воеводу, а пан сотник за старосту, а отаман городовий – за суддю» [8, с. 6].

Органи управління полками та сотнями розміщувалися у великих містах відповідних земель, що мали їх назву. На нижньому щаблі цієї адміністративно-територіальної будови козацької держави знаходилося окреме містечко або село, в якому влада належала козацькому отаманові [7, с. 61]. У козацьку добу органами місцевої влади вирішувалося значне коло питань життєдіяльності суспільства [9, с. 35].

У Гетьманську добу Запоріжжя зберігало автономію у складі Речі Посполитої, пізніше Московії. Упродовж більше ніж двохсотрічного існування Запорізька Січ була окремою автономною військово-адміністративною одиницею, поділялася на полки та паланки й була безпосередньо підпорядкована гетьманові [6, с. 32].

Запорізька Січ вела незалежну внутрішню та зовнішню політику. Свідченням цього є численні угоди, міжнародні договори козаків [10], універсали, накази та листи гетьманів [11–19].

Держави, до складу яких у різні часи входила Запорізька Січ, не лише визнавали право козаків мати власне військове формування, а й навіть наймали козаків для охорони кордонів від набігів татар. Козаків, прийнятих на військову службу до Речі Посполитої, заносили у спеціальний список – реєстр [20; 21], пізніше практику створення реєстрового козацького війська запозичила Московія й Оттоманська Порта.

Козацьке судочинство було децентралізованим і незалежним від Речі Посполитої. Запорізьке козацтво створило новий вимір правового життя, відмінний від принципів і норм феодального права, що закріплювали стану, релігійну, національну та майнову нерівність. Українські козаки традиційно боролися за право на власне судівництво. Зокрема, категоричною вимогою була непідсудність іншій владі за відомим принципом «де є хоча б три козаки, за потреби двоє будуть третього судити» [22, с. 126].

Судова влада козаків будувалася на звичаєвому козацькому праві. Однак покозачена шляхта судилася за окремими артикулами Литовського статуту, проте козацькими судами. До козацьких судів належали Гетьманський, Генеральної Канцелярії, Військовий, Генеральний, третейський, полковий, полкової канцелярії, сотенний [23, с. 19].

До компетенції козацького судочинства було віднесено: цивільні та кримінальні правові конфлікти, що вимагали судової інтервенції [24, с. XII], а також проведення генерального слідства про маєтності [25].

Отже, козацькі громади Гетьманщини і Військове товариство Запоріжжя мали власні органи самоуправління, що фактично свідчило про те, що Запорізька Січ та інші козацькі громади є автономними утвореннями у складі Речі Посполитої. Це дозволяє вважати органи управління Запорізької Січі своєрідними органами місцевого самоврядування [26, с. 47].

Серед ознак децентралізації публічної влади, притаманних публічній владі запорізьких козаків, слід назвати:

- максимальне наближення влади до об'єктів (функціонування органів місцевого самоврядування (загальна козацька рада));

- забезпеченість ресурсами (кожне муніципальне утворення або автономне козацьке товариство (Запорізька Січ, курінь, полкове та сотенне місто) мало власну скарбницю, яку могло використовувати на власні потреби);

- доступність участі в житті суспільства та контролю (активне функціонування органів прямої демократії – козацької ради);

- існування кількох (двох або більше) вертикальних рівнів публічної влади в рамках територіальної організації єдиної держави (функціонування центральної (Річ Посполита, пізніше – Російська держава) та місцевої влади (Запорізька Січ, курінь, полкове та сотенне місто));

- наявність внутрішньодержавних територіальних утворень із різним правовим статусом і певним ступенем автономії та самостійності (полково-сотенний устрій української державності).

Серед недоліків – зосередженість влади в державі у руках лише заможних козаків, перш за все козацької старшини.

Роль демократичних козацьких рад поступово втрачала свій вплив на управління державою. Причинами такого становища була недосконалість механізмів організації та функціонування козацьких рад. Оскільки українська козацька державність мала в кінці середньовіччя й у нову добу:

- 1) малорозвинену інфраструктуру держави (низький рівень розвитку: інформаційного зв'язку; транспортної сфери; освітньої галузі, як наслідок, політичної та правої грамотності населення українських земель);

- 2) стану обмеженість електорату (лише козаки мали право брати участь в управлінні дер-

жавою, причому ключова роль належала козацькій старшині та гетьману).

Все це посилювало суперечності у суспільстві; наявність власних військових формувань у козаків призвела до втрати централізованого управління армією, зменшення обороноздатності країни; сприяло посиленню анархії, підвищенню рівню сепаратизму, нерівномірному розвитку різних регіонів. Тому занадто широка децентралізація публічної влади Речі Посполитої, до складу якої певний час входила Запорізька Січ, спричинила кризу й ослаблення держави. Останнім скористалися сусідні держави (Російська й Австрійська імперії та Пруссія) й поділили Річ Посполиту між собою.

Висновки. Враховуючи викладений досвід функціонування децентралізованих органів влади на українських землях упродовж XVI – XVIII ст., можна стверджувати, що для забезпечення успіху реформи з децентралізації в сучасній Україні, потрібно:

- забезпечити лише централізоване управління військами України;

- органам центральної влади здійснювати постійний контроль за діями публічної влади на місцях;

- широко застосовувати різні форми прямої демократії (проведення референдумів, народних ініціатив, написання петицій, електронних звернень, всенародних обговорень через ЗМІ, Інтернет тощо);

- підняти рівень демократизації в суспільстві (всенародне обговорення, врахування пропозицій, зауважень);

- заохочувати прийняття рішень більшістю народу (а не одностайністю окремих верств населення);

- створити умови для реального доступу до посад у публічні органи влади всіх соціальних груп українського населення й запобігати доступу до управління українською державою кланів олігархів або їх технічних представників.

Перспективним напрямком подальшого дослідження теми децентралізації публічної влади запорізьких козаків, на наш погляд, є визначення особливостей функціонування децентралізованої судової влади Запорізької Січі.

Список літератури:

1. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 3. 788 с.
2. Атаманова Н.В. Правовий порядок Запорізької Січі: ціннісно-нормативний аспект. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. 2011. № 1. С. 15–18.

3. Горобець В. «Чорна рада» 1663 року. Передумови, результати, наслідки / відп. ред. В. Смолій. Київ: Інститут історії України, 2013. 200 с.
4. Берест Дан. Витоки козацтва. Козацьке самоврядування. Козацьке братство, козацькі цінності, судочинство, паланки, козацька рада, гетьман-отаман, кіш. 2017. URL: <http://pravoslavu.narod.ru/kozak3.htm>.
5. Архив Юго-западной России, издаваемый Временной комиссией для разбора древних актов: в 35 т. Киев, 1914. Ч. 3. Т. 4. 1100 с.
6. Куйбіда В.С., Павленко В.П. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2009. 618 с.
7. Грицяк І. Зародження, становлення і розвиток місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. 2013. № 2. С. 58–64.
8. Горобець В. Світанок Української держави. Люди, соціум, влада, порядки, традиції. Харків: Клуб сімейного дозвілля, 2017. 448 с.
9. Семенов В.М. Владні функції полковника слобідських козацьких полків у другій половині XVII – XVIII ст. Діяльність органів публічної влади щодо забезпечення стабільності та безпеки суспільства: матеріали міжнародної наук.-практ. конф. (Суми, 21–22 травня 2015 р.). Суми, 2015. С. 35–38.
10. Архів Коша Нової Запорозької Січі: корпус документів 1734–1775 / ред. колег.: П.С. Сохань, Г.В. Боряк, В.А. Брехуненко та ін. Київ: Державний Комітет Архівів України; Центральний Державний Історичний Архів України, 2006. Том 4. 887 с.
11. Універсали. Універсали українських гетьманів від Івана Виговського до Івана Самойловича (1657–1687) / упоряд.: І. Бутич, В. Ринсевич, І. Тесленко. Київ: Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського; Центральний державний історичний архів України; Львів: Наукове товариство ім. Шевченка, 2004. 1118 с.
12. Універсали. Універсали Івана Мазепи (1687–1709) / упоряд.: І. Бутич, В. Ринсевич, Ч. П. Київ: НАН України. Інститут української археографії та джерелознавства імені М. С. Грушевського; Наукове Товариство імені Шевченка; Центральний державний історичний архів України; Львів: НТШ, 2006. 799 с.
13. Універсали. Універсали Богдана Хмельницького 1648–1657 / упоряд.: І. Крип'якевич, І. Бутич. Київ: Вид. дім «Альтернативи», 1998. 416 с.
14. Універсали. Універсали Павла Полуботка (1722–1723) / ред. кол.: П. Сохань, Г. Боряк, В. Брехуненко та ін. Київ.: НАН України. Інститут української археографії та джерелознавства імені М.С. Грушевського; Центральний державний історичний архів України, 2008. 721 с.
15. Документи Богдана Хмельницького. 1648–1657 / відп. ред. Ф.П. Шевченко; упоряд. І. Крип'якевич. Київ: Вид. АН УРСР, 1961. 740 с.
16. Доба гетьмана Івана Мазепи в документах / відп. ред. І. Ситий; упоряд. С. Павленко. Київ.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 1144 с.
17. Документи російських архівів з історії України: Документи до історії запорозького козацтва 1613–1620 рр. / упоряд: Л Войтович, Л. Заборовський, Я. Ісаєвич та ін. Львів, 1998. Т. 1. 444 с.
18. Листи Івана Мазепи / відп. ред. В. Смолій; упорядн. В. Станіславський. К.: НАН України. Інститут історії України, 2010. Т. 2: 1691–1700. 751 с.
19. Джерела з історії Національно-визвольної війни українського народу 1648–1658 рр.: у 4 т. / ред. кол.: В.А. Брехуненко, Д.В. Бурім, О.О. Маврін та ін. Київ: НАН України, Ін-т укр. археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського, Ін-т історії України, Канад. ін-т укр. студій (Едмонтон), 2012. Т. 1. 680 с.
20. Реєстр Війська Запорозького 1649 року / упорядн. О.В. Тодійчук та ін.; ред. кол.: Ф.П. Шевченко, Г.В. Боряк, Я.Р. Дашкевич та ін. Київ: Наукова думка, 1995. 592 с.
21. Реєстр Війська Запорозького 1649 року: Алфавітний покажчик. Літера А. Пробний зошит / укладач З. Рубцова. Київ: НАН України. Археографічна комісія, Українська ономастична комісія, Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського, 1999. 75 с.
22. Усенко І.Б., Бігун В.С., Бойко І.Й., Бондарук Т.І. Судова влада в Україні: історичні витоки, закономірності, особливості розвитку. Київ: Наукова думка, 2014. 503 с.
23. Кривошея В. Генеалогія українського козацтва: Нариси історії козацьких полків. Київ: Стилос, 2002. 396 с.
24. Права, за якими судиться малоросійський народ / відп. ред. Ю.С. Шемшученко; ред. кол.: О.М. Мироненко, К.А. Вислобоков, І.Б. Усенко та ін. Київ: НАН України. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького; Інститут української археографії та джерелознавства ім. М.С. Грушевського, 1997. 548 с.
25. Матеріали для історії економічного, юридичного и общественного быта Старой Малороссии / под ред. Н.П. Василенка. Вып. 1. Чернигов, 1901. 459 с.
26. Тупіцин В. Історичні передумови організації інституцій місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2012. № 1. С. 46–48.

**ПРИНЦИПЫ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ
В ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ЗАПОРОЖСКИХ КАЗАКОВ**

В статье акцентировано на важности учета традиций в условиях внедрения реформы по децентрализации публичной власти в Украине. Определены признаки децентрализации публичной власти у запорожских казаков. Отмечено позитивные и негативные последствия децентрализации Запорожской Сечи. На основе проведенного исследования даны рекомендации для проведения успешной реформы по децентрализации в современной Украине.

Ключевые слова: децентрализация, публичная власть, казаки, Запорожская Сечь.

**PRINCIPLES OF DECENTRALIZATION
IN THE PUBLIC AUTHORITY OF THE ZAPOROZHIAN COSSACKS**

The article emphasizes the importance of taking into account traditions in the context, of the introduction of the decentralization reform of public authority in Ukraine. The signs of decentralization of public authority in the Zaporozhian Cossacks are determined. Positive and negative consequences of the decentralization of the Zaporozhian Sich, were noted. On the basis, of the study, recommendations are given for a successful reform of decentralization in modern Ukraine.

Key words: decentralization, public authority, Cossacks, Zaporozhian Sich.