

Семенов Володимир Миколайович,  
аспірант кафедри регіонального  
управління та місцевого  
самоврядування Хар РІ НАДУ,  
магістр державного управління

УДК 353: 352

Semenov Volodymyr Mykolajevytsch  
Post-graduate student of the Chair of  
regional administration and local  
government at KRI UAPA, Master of  
public administration, the city of Kharkiv

UDK 353: 352

## **Особливості управлінських інституцій Запорозької Січі.**

*Проаналізовані особливості формування та функціонування органів державного управління в Запорізькій Січі.*

*Specialties of the Zaporozhian Sich public authorities forming and functioning were analyzed.*

Один з етапів розвитку державності на українських етнічних землях прослідковується в XVI – XVIII ст., що було пов'язано з посиленням в той час ролі козацького стану в політичному та суспільному житті.. Як відзначав історик В. Липинський: "Подібно як шляхта польська створила поняття державності польської і нації польської, козаччина українська створила поняття державності і нації української" [6, с. 59]. У науковій літературі цей етап отримав назву – Українська козацька державність.

В період козацької доби в історії України існувало три багато в чому схожих системи державного устрою. Але одночасно кожна з них мала свої принципові особливості. Протягом 1648-1775 років на території України функціонували державні утворення, що отримали назви – Гетьманщина,

Запорозька Січ та Слобідська Україна. Останнім часом в науковій літературі деякими дослідниками управлінські інститути, що існували в цих утвореннях ототожнюються. Прикладом може слугувати те, що ряд науковців ставить знак рівності між органами управління в козацькій державі, що була створена Б.Хмельницьким та державними інституціями, які існували у запорозьких козаків. Найхарактернішою та широко вживаною фактичною помилкою, що доволі часто зустрічається є те, що не розрізняються особливості функціонування Генеральної військової ради гетьманської держави та Ради Запорозької Січі. Хоча це були дуже різні за своїми функціями і повноваженнями державні інституції.

Дослідженню органів управління державою та суспільством під час козацької доби в історії України приділялась і приділяється велика увага серед науковців. Серед дослідників цього періоду вітчизняної історії можна виділити представників класичної та сучасної школи. Також можна виокремити суто історичні дослідження та дослідження з історії та теорії державного управління. До класичного етапу відносяться праці таких відомих науковців як В.Антоновича, Д.Дорошенка, М.Грушевського, О.Єфименко, М.Костомарова, В.Липинського, Н.Полонської-Василенко та ін. Серед класичних авторів особливе місце займають праці Д.Яворницького і особливо його тритомна "Історія запорозьких козаків", що стала першою працею, в якій подавалась глибока і всебічна характеристика Запорозького краю, історії Запорозької Січі та козаків-запорожців, їх економічного, політичного, військового укладу життя, побуту звичаїв і культури.

Виділяється ця робота тим, що вона має у своїй основі велику джерельну базу.

До сучасних дослідників цього питання належать О.Апонович, О.Гуржій, Ю.Мицик, С.Плохій, О.Рафальський, І.Стороженко, В.Смолій та ін. Ці автори належать до категорії професійних істориків. Науковцями, що приділили увагу вивченню саме державотворчих процесів козацької доби є Г.Одинцова, Н.Мельтюхова, В.Лісничий, О.Гавриленко, В.Кузьменко, В.Савченко, Ю.Осадчий, Т.Коломієць та ін. Змістовне дослідження цього періоду було проведено викладачами Харківського національного інституту внутрішніх справ, науковим колективом якого у другій половині 2004 року видано експериментальний підручник "Історія державності України", що є одним з перших навчальних видань саме з історії державності України.

Історичні етапи еволюції державного управління в Україні і в тому числі козацької доби розглянуто в навчальному посібнику під загальною редакцією Г.С.Одинцової "Державне управління і менеджмент: Навчальний посібник у таблицях і схемах". Не обійшли увагою цей період і в монографії, що видана авторським колективом під керівництвом В.В.Лісничого "Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика". В той же час авторами зазначених досліджень детальне вивчення козацького періоду в історії українського державотворення не ставилось за головну мету, що мало наслідком відсутність великого обсягу матеріалів фактичного та хронологічного характеру.

З огляду на викладене в статті увага акцентується на особливостях формування та функціонування органів державного управління Запорозької Січі на тлі управлінських структур Гетьманщини та Слобідської України.

Більшість вітчизняних вчених, що проводили дослідження історії запорозького козацтва, а саме – Д.Яворницький, В.Голубицький, О.Апонович, В.Смолій у своїх працях переконливо доводять, що Запорізька Січ як політичне утворення була зародком української національної держави. Дослідники М.Горелов, О.Моця та О.Рафальський називають її – державною одиницею у формі демократичної республіки [2, с. 228].

Головними ознаками будь якої держави є: існування особливої системи органів та установ, що виконують функції державної влади; право, що закріплює певну систему норм, санкціонованих державою; певна територія, на яку поширюється юрисдикція даної держави [4, с. 128]. Для державного утворення, що мало історичну назву Запорізька Січ, були притаманні всі ці ознаки. Під час розгляду становлення державності за козацької доби, не слід ототожнювати два терміни, які різняться за значенням, але мають однакове звучання – "військо запорозьке". В одному випадку це офіційна назва козацької держави, що була створена Б.Хмельницьким (в історичній літературі вона отримала назву Гетьманщина або Малоросія). В іншому – назва державного утворення запорозьких козаків, що сформувалось на території Нижнього Подніпров'я.

Ознак державного утворення землі запорожців починають набувати наприкінці XVII століття, коли Андрусівським перемир'ям та "Вічним

миром" між Польщею та Росією землі Запорозької Січі були виділені як окрема територіальна одиниця, що не входила до Гетьманщини. Про остаточне формування на Запорозькій Січі ознак державності можна говорити у першій половині XVIII столітті, після повернення запорожців під російське підданство в 1734 році [3, с. 230]. Як і російські козачі області Запоріжжя у складі Росії мало право на самоврядування. Незважаючи на формальне підпорядкування гетьману Лівобережної України, воно підтримувало безпосередні зв'язки з російським урядом [5, с. 144]

Запоріжжя мало свою територію, офіційною назвою якої було – "Військо Запорозьке низове" або "Вільності Запорозького війська". Кордони вільностей запорізьких козаків в різний час і в залежності від обставин постійно змінювались [9, с. 27]. Але в цілому вони розташовувались на території сучасних Дніпропетровської, Запорозької, частково Херсонської, Кіровоградської, Миколаївської, Донецької, Луганської та Харківської областей. Адміністративним центром Війська Запорозького низового було укріплення, що мало назву Запорозька Січ (або Січ).

Військо Запорозьке низове, у своєму складі, мало два поділи – військовий і територіальний. У військовому відношенні запорізька громада поділялась на тридцять вісім куренів; в територіальному – спершу на п'ять, а потім на вісім паланок [9, с. 157]. Запорозькими козаками була створена чітка структура державних інституцій, що мала ознаки поділу на законодавчу, виконавчу та судову гілки влади. Така система органів державної влади була взята за основу Б.Хмельницьким під час формування новоствореної

української держави. Розвиток господарського життя на землях запорожців у XVII та особливо у XVIII ст. вимагав існування відповідних органів управління. Такими органами і стали державні інституції, що були створені запорозькими козаками. У загальному вигляді організаційну структуру управління Війська Запорозького низового можна представити у вигляді наступної схеми (рис. 1).

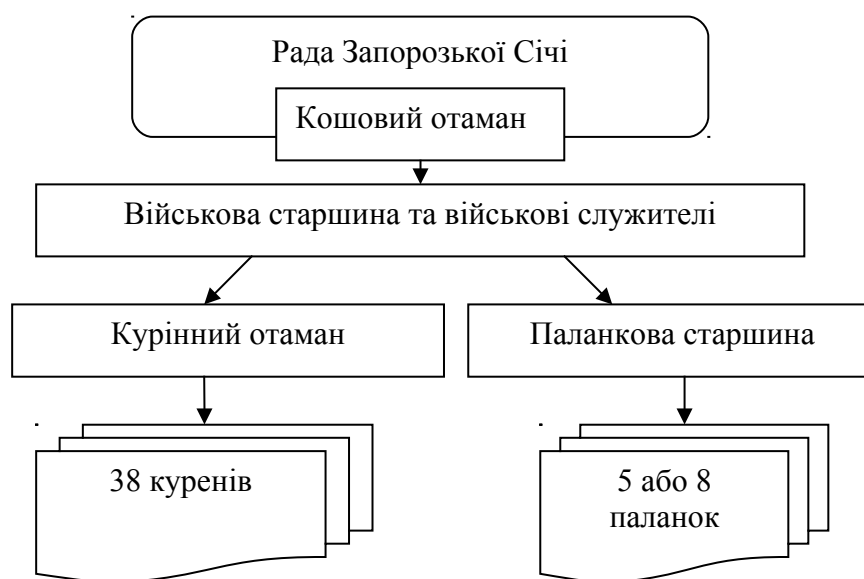


Рис.1 Організаційна структура управління Війська Запорозького

НИЗОВОГО

Вищим законодавчим органом влади Запорозької Січі була загальна рада, брати участь в якій мали право всі козаки. Як зазначає Д.Яворницький: "Загальні або військові ради відбувались у запорозьких козаків у визначені дні – 1 січня кожного нового року, 1 жовтня, у храмове свято Січі Покрову, на другий або третій день Великодня (дати наведено за старим стилем)" [9, с. 163]. В той же час на Гетьманщині періодичність проведення Генеральної ради, на відміну від Запорозької Січі, не була регламентована. Частіше за все

вони проводились за потребою. За даними наведеними Н.Полонською-Василенко Генеральна рада скликала у 1648, 1649, 1651, 1652, 1653, 1654 рр. [7, с. 158]. Після Переяславської ради протягом декількох років не відбулося жодної Генеральної Ради. По смерті Б.Хмельницького гетьмани України скликали ради частіше але також не спостерігається чіткої періодичності їх проведення. В Слобожанщині ж взагалі загальні військові ради не проводились.

Рада у запорозьких козаків була не тільки вищим законодавчим органом, але й адміністративним та судовим. На військових радах обговорювались найважливіші питання життя запорозького війська: про мир та війну, про походи на ворогів, про покарання важливих злочинців, про розділ земель та угідь і нарешті про вибори військової старшини. Вибори військової старшини звичайно проводились щорічно. В той же час військова старшина в Гетьманщині та Слобідській Україні обиралась переважно на необмежений час. Д.Яворницький поділяє керівні посади у запорожців на три категорії, а саме:

- військові начальники;
- військові служителі;
- похідні та паланочні начальники.

До військових начальників належали: кошовий отаман, суддя, осавул, писар та курінні отамани. Штат військових служителів мав наступний склад: булавничий, хорунжий, бунчужний, довбиш, пушкар, тлумач, шафарі, кантаржій, канцеляристи, шкільні отамани. До похідних та паланочних

начальники входили полковник, писар, осавул, підписар та підосавул [9, с. 172-187].

Кошовий отаман, суддя, осавул, писар та курінні отамани були представниками військової старшини і в мирний час управляли адміністративними і судовими справами війська Запоріжжя.

Найбільшу кількість владних повноважень мав кошовий отаман. Він поєднував у своїх руках військову, адміністративну, судову та духовну владу [9, с. 172]. Також вирішував долю кожного козака, затверджуючи судові вироки, і в першу чергу смертні. Від імені товариства вступав в дипломатичні стосунки з іноземними державами, затверджував обраних або призначених козаків на посади, а також розподіляв земелі між куренями. Вирішував питання прийому козаків до війська або їх звільнення [6, с. 89]. У військовий час кошовий діяв як необмежений диктатор, в мирний він був "конституційним володарем" [9, с. 173]. Це підтверджується і тим, що без загальної ради всього запорозького війська кошовий отаман не міг і нічого на мав права здійснювати самостійно. Він не мав навіть права особисто розпечатувати листи на Січ, що були надіслані на його ім'я [9, с. 174].

Військовий суддя був другою особою після кошового отамана і його головним обов'язком була організація судочинства. У відсутність кошового отамана він виконував його обов'язки. До повноважень військового писаря входило складання та підписання документів від імені Запорізької Січі. Також він очолював січову канцелярію та був начальником для всієї



військової старшини, що займала посади писарів в паланках та похідних командах.

До обов'язків військового осавула входили організація і ведення прикордонної служби запорізьких земель, охорона зимівників та шляхів на Січ по Дніпру і на суші. Він проводив слідство та організовував виконання судових вироків, підтримував дисципліну і порядок у війську, займався розподілом платні та провіанту [6, с. 91].

До військових начальників відносились і курінні отамани. Курінні отамани перш за все виконували функцію інтендантів в Січі. Їхнім прямим обов'язком була доставка провіанту та дров для власного куреня, а також зберігання грошей і майна в курінній скарбниці.

Господарські функції в Запорозжі виконували військові служителі. До них належали: довбиш – завідував військовими литаврами, виконував поліцейські обов'язки, а також збирав на користь війська податки; пушкар – розпоряджався артилерією та виконував функції наглядача військової в'язниці, тлумач – був військовим перекладачам та очолював військову розвідку Січі; кантаржій – був зберігачем військових вагів і мірок та збирав прибутки до військової скарбниці з привезених товарів; шафарі (чотири, а інколи більше) – на відміну від кантаржія збирали податки за межами Січі, в основному на переправах; канцеляристи (інколи до 20 чоловік) – знаходились у підпорядкуванні військового писаря та займались оформленням документації в Запорозькій Січі; шкільні отамани – завідували навчальними та господарськими питаннями в школах де навчання велось за кошти Січі;

булавничий, хорунжий, бунчужний – виконували обов'язки по зберіганню військових клейнодів, а саме булави кошового отамана, військового прапору та бунчуків, а також були офіцерами для особливих доручень кошового отамана.

Безпосередньо за січовою старшиною йшла старшина похідна та паланкова. Вона була вища за військових служителів, але діяла за межами Січі. Провівши історичну паралель її можна віднести до місцевих органів влади сучасної України. До похідної старшини входили – полковник, осавул та писар. Полковник був начальником певної частини війська до якої входило декілька загонів козаків. При ньому обов'язково повинні були бути осавул та писар. Паланочну старшину складали полковник або сердюк, осавул, писар, підосавул, підписар та хорунжий. Полковник на території паланки уособлював кошового отамана. Він відповідав за моральний стан і дисципліну козацького середовища в слободах та зимівниках, а також за своєчасний збір козацького війська за розпорядженням з Січі.

Оригінальним явищем для того часу було існування у запорозьких козаків так званої військової старшини без посад. У порівнянні з сучасністю її можна назвати кадровим резервом. Під час походу або бойових дій ця старшина очолювали команди або партії, їм підпорядковувалися полковники, що були у складі цих підрозділів [6, с. 85].

Таким чином станом на середину XVIII ст. на півдні України існувало автономне державне утворення з оригінальною системою органів управління, що охоплювала усі сфери життя тодішнього суспільства. До того ж державні

інституції на Запорозькій Січі формувались на демократичних засадах, чого не спостерігалось в Гетьманщині та Слобідській Україні. В той же час обов'язково слід зробити наголос на тому, що розподіл влади на Запоріжжі не носив чіткого поділу на законодавчу, судову та виконавчу.

Така система органів управління, а також принципи землеволодіння які існували на запорозьких землях (одним з головних була відсутність кріпацтва) не відповідали централізаторським намірам Російської імперії. Тому в 1775 році автономний устрій цих земель було скасовано, а сама Запорізька Січ знищена російськими військами.

Система управління, що існувала в Гетьманщині, Слобідській Україні та Війську Запорозькому низовому базувалась на принципах демократії і була дуже схожою. Але існували і доволі суттєві відмінності. Демократичні принципи найбільш простежуються на Запорозькій Січі. Саме там існувала чітка регламентація проведення військових рад та щорічні вибори вищих управлінців. В той же час в Гетьманщині та Слобожанщині в більшості випадків вищі урядовці обирались на все життя, а останні роки існування цих державних формувань вони призначались гетьманом. На Слобожанщині взагалі посади полковників були практично спадковими. Так Д.Багалій наводить дані про те, що всього 8 родів дали 26 полковників [1, с. 73].

Отже, з огляду на викладене, за сучасною класифікацією видів державного правління, організацію влади на Запорозькій Січі можна визначити як республіку де вища державна влада здійснювалась виборним колегіальним органом (Радою Запорозької Січі), який обирається населенням

(або його частиною) на певний термін. Гетьманщина більш відповідає визначенню президентської республіки – де глава держави (гетьман) одноособово або з наступним схваленням верхньої палати парламенту (в даному випадку Рада генеральної старшини) формує склад уряду.

За видом державного устрою Запорозьку Січ та Гетьманщину можна визначити як унітарні держави, в той же час Слобідська Україна має ознаки федерації.

Дослідження та вивчення розвитку державності у запорозьких козаків буде сприяти розумінню досягнень та невдач на різних історичних етапах, збагатить наші знання про причини і тенденції соціальних змін та перспективи розвитку. Що в свою чергу, сприятиме подоланню проявів волюнтаризму і суб'єктивізму в практично-політичних діях і рішеннях.

### **Список використаних джерел**

1. Багалій Д.І. Історія Слобідської України. – Х.: Дельта, 1993. – 256с.
2. Горелов М.Є., Моця О.П., Рафальський О.О. Цивілізаційна історія України. – К.: ТОВ УВПК "ЕксОб", – 2005. – 632 с.
3. Дорошенко Д.І. Історія України в 2-х томах. Том II (від половини XVIII ст.). – К.: Глобус, 1991. – 349 с.
4. Історія державності України: Експериментальний підручник / За заг. ред. Бандурки О.М., Ярмиша О.Н. – Х.: ТОВ "Одіссей", 2004. – 608 с.

5. История Украинской ССР в 10 томах. Том 3 (Освободительная война и воссоединение Украины с Россией. Начало разложения феодализма и зарождения капиталистических отношений). – К.: Наукова думка, 1981.– 720с.
6. Липинський В. Україна на переломі 1657-1659. – К.: 1997. – 120с.
7. Мицик Ю.А., Плохій С.М., Стороженко І.С. Як козаки воювали: Іст. розповіді про запорозьких козаків – 2-ге вид. – Дніпропетровськ: Січ; К.: МП "Пам'ятки України", 1991. – 302 с.
8. Полонська-Василенко Н. Історія України: У 2 т.. Т.2. Від середини XVII століття до 1923 року. – К.: Либідь, 1992. – 608 с.
9. Субтельний О. Україна історія. – К.: Либідь, 1991. – 510 с.
10. Яворницький Д.І. Історія запорозьких козаків: У 3 т. / Редкол.: П.С.Сохань (ввід. ред.) та ін. – К.: Наук. думка, 1990-1991. – (Пам'ятки іст. думки України). Т.1. 592 с.

Семенов В. М. Особливості управлінських інституцій Запорозької Січі / В. М. Семенов // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – № 3 (30). – С. 188–195.