

# ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

---

**Олександр Олійник,**

*кандидат історичних наук, докторант кафедри  
державного управління і менеджменту НАДУ*

## **Традиція врядування в “Пактах і Конституціях” 1710 року**

У статті здійснено спробу аналізу в “Пактах і Конституціях” 1710 р. з точки зору відображення в ньому національної традиції врядування, яка через ключові процедури виборів своїх очільників та колегіальності прийняття суспільно важливих рішень, до певної міри, і стимулювали появу цього документа, що був покликаний в умовах незалежної держави надати існуючим у межах звичаєвого права старовинним звичаям і традиціям відповідного оформлення у вигляді законів.

*Ключові слова:* традиція врядування, права і вольності, управління, гетьман, старшина, “Пакти і Конституції”, Військо Запорозьке.

The paper attempts to analyze the specified document from the point of view that it reflects the national tradition of governance that through key election procedure of their leaders and collegiality socially important decisions, to some extent, and stimulated the release of this document was intended to provide the independent state existing within the common law ancient customs and traditions of appropriate design in the form of laws.

*Key words:* tradition governing the rights and liberties, management, Hetman, sergeant, “Covenant and Constitution”, Cossack Army.

*Постановка проблеми.* Поява “Пактів і Конституцій” 1710 р. і окремі статті цього документа викликали жваву дискусію вчених і політиків, яка не припиняється й досі. Оскільки дедалі актуальнішим стає зв’язок найдавнішого світогляду нашого народу з його історією та сучасністю, то цілком закономірно, що цей документ потрапив у поле зору фахівців управлінської науки.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Уникаючи глибокого історіографічного аналізу, слід зазначити, що далеко не всі дослідники трактували “Пакти” саме як Конституцію. А.Скальковський, М.Костомаров, Д.Яворницький, О.Субтельний вважали цей документ звичайним договором між гетьманом П.Орликом та запорозьким козацтвом, де описано лише прагнення запорожців щодо майбутнього устрою України і що це була своєрідна декларація прагнень та намірів після перемоги і повернення вигнанців на Батьківщину. Сучасні дослідники О.Лукашевич і К.Манжул також не вважали цей документ конституцією в сучасному розумінні [1, с. 2123]. Такої ж самої точки зору дотримується і О.Кресін, який зробив певний внесок у його вивчення як державотворчого документа [2].

Ставлення до нього як до першого конституційного акта започаткував М.Василенко [3, с. 400]. М.Грушевський назвав його “конституційною хартією”, що заклала в Україні “початки чисто парламентарного устрою” [4, с. 249]. Як майбутню Конституцію самостійної Української держави оцінював “Пакти” і Д.Дорошенко, підкресливши, що вона цікава як показник того рівня політичної думки, якого досягли українські діячі з кіл Мазепи і Орлика [5, с. 385]. А В.Голобуцький вважав цей документ “вершиною державницької думки козацької старшини, справжньою конституцією майбутньої незалежної Української держави” [6, с. 480]. Витвором української державної і політичної думки початку XVIII ст. і першою у світі конституцією називала цей документ і О.Апанович [7, с. 216].

Сучасні дослідники багато в чому наслідують М.Грушевського та О.Апанович щодо їх оцінок “Пактів і Конституцій”. Так, А.Слюсаренко і М.Томенко стверджують, що це є першою європейською конституцією в сучасному її розумінні [8, с. 9].

Для управлінців цей документ має ключове значення, бо саме в ньому відбилася національна традиція розбудови публічної влади й управління, яка тут отримала політико-правове оформлення. В.Киричук і В.Тимцуник чи не першими розглядали цей документ виключно під кутом саме державного управління [9, с. 80]. З позицій управлінських традицій і новацій розглядає “Пакти” В.Нікітін, який підкреслює його значення для історії громадянського суспільства в Україні і висвітлює науково-теоретичні джерела цього документа [10, с. 36]. П.Надолішній

приходить до висновків, що тут національна традиція розбудови публічної влади й управління вперше отримала політико-правове оформлення [11, с. 75].

*Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.* Тривала дискусія про те, чи можна цей документ вважати власне Конституцією, диктує необхідність поглянути на нього як на документ, що відбиває у собі національно-демократичну традицію врядування українського народу та його теоретичний потенціал щодо реалізації основних його положень.

*Метою статті* є спроба на основі аналізу цього документа на предмет відображення в ньому традиції врядування з'ясувати, які механізми планувалося задіяти для реалізації задекларованих планів і намірів в управлінні вільною, в уяві авторів “Пактів і Конституцій”, Українською державою.

*Виклад основного матеріалу.* Після смерті І.Мазепи у серпні 1709 р. гетьманську булаву отримав генеральний писар Війська Запорозького Пилип Орлик. При обранні новий гетьман за старою усталеною традицією уклав з козацькою старшиною й провідниками Війська Запорозького Низового угоду, відому як “Pacta Et Constitutiones Legum Libertatum que Exercitus Zaporovicisis”. Часто її перекладають як “Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорозького”, а в просторіччі – “Конституція Пилипа Орлика”.

Як і будь-який тогочасний документ подібного характеру він розпочинався з преамбули, аналіз якої нами було зроблено окремо, а тому тут цій процедурі підлягатимуть основні пункти даного документа [12].

Аналізуючи основну його частину, яка складається із 16 пунктів, зазначимо, що майже всі вони з'явилися як прагнення поновлення і подальшого розвитку національних демократичних традицій забезпечення життєдіяльності усього українського народу в рамках майбутньої незалежної держави. Унікальність цього документа полягає в тому, що виник він до утворення власної незалежної держави і за її географічно-етнічними межами, після нищівної поразки в битві за своє визволення. В таких обставинах поява “Пактів і Конституцій” свідчить про неабиякий потенціал державо-прагнення його творців. У самому документі немає й тіні сумніву, що така країна ось-ось постане, а тому окремі положення подано з посиланням на найближче майбутнє, коли можна буде прийняти ті чи інші положення уже

на основі задекларованого тут порядку обговорення в рамках представницького органу.

Після традиційної і обов'язкової декларації непорушності православної традиції з наголосом про недопущення поширення в країні інших релігій, у першому пункті “Пактів” нагадується, що свого часу Б.Хмельницький “...розпочав законну війну проти Польської Держави, лише прагнучи *належної по праву свободи* і захищаючи Православну Віру”. Тут першопричиною початку війни виступає “право свободи”, а вже потім Православна Віра. Отже, причиною повстання і війни були порушення традиційних прав і свобод народу, а необхідність захисту Православної Віри виступала як привід початку конкретних дій, своєрідний об'єднуючий чинник у боротьбі за поновлення стародавніх прав і свобод.

У другому пункті, крім непорушності державних кордонів, ішлося про те, що шведський король “...нікому б не дозволяв не лише порушувати *закони і вольності (наші)*, але й привласнювати батьківські землі” [1]. Крім нього, іншим гарантом подальшого дотримання “*законів і вольностей Козацького народу*” виступало Кримське Ханство, про що йдеться в окремому третьому пункті “Пактів”.

У четвертому пункті, де йдеться про очищення земель Війська Запорозького від “московської посесії” і їх недоторканності, підкреслюється неможливість будь-яких земельних пожалувань з боку вищого керівництва: “Нікому й ніколи цього не може бути дозволено, хоча б навіть на це був дозвіл Ясновельможного Гетьмана або й загальне рішення Війська Запорозького було спрямоване на їх (нових містечок і сіл) захист” [1]. Тут землі розглядаються як загальнодержавний громадський фонд, за рахунок якого можуть розвиватися громади нових міст і сіл, а не засіб збагачення окремих посадовців.

П'ятий пункт присвячений виключному праву володіння і поверненню земель та угідь, якими “*за давніми законами і привілеями*” користувалося Військо Запорозьке Низове з усім майном і спорудами, що на них розташовувалися. У такий спосіб прагнули відновити традиційну практику спільного загальновійськового права користування землями запорозької спільноти. Така увага до проблем Запорожжя була не просто даниною спільноті, яка підтримала державницькі прагнення І.Мазепи і його оточення. Цим наче підкреслювався особливий

статус Запорозжя як носія національної самоврядної традиції і ще одного гаранта незмінності обраного курсу на відродження незалежної держави на засадах врядування.

Шостий пункт є центральним у цьому документі. Тут ідеться про відновлення давнього порядку “...збирати приватні й публічні ради, обмірковуючи спільне благо батьківщини, на яких і незалежні володарі у присутності Його Величності не відмовлялися підкорити свою думку спільному рішенню урядовців і радників” [1]. Також підкреслювалося, що цей порядок як традиція “...існував у Війську Запорозькому у давні часи за старим правом вольностей, стосуючись гетьманату” [1]. Саме порушення цієї демократичної самоврядної традиції призвело до того, що “...на батьківщині і в Війську Запорозькому виникли численні безпорядки, порушення законів і вольностей, громадські утиски, насильницьке розміщення військових постойв, зневажливе ставлення до старшин, полковників та знатних козаків” [1].

Прагнучи змінити ситуацію на краще завдяки поверненню до традиції публічного обговорення загальнодержавних проблем і укладалася ця угода у вигляді “Пактів і Конституцій”, в яких постановлялося: “...навічно зберігати у Війську Запорозькому такий закон, щоб у нашій батьківщині першій належала Генеральній старшині...” [1]. Таким чином, узаконювалася старовинна демократична традиція колегіальності прийняття рішень та встановлювалася старшинсько-гетьманська форма правління, що унеможливлювала прояви деспотії чи авторитаризму. Вшанування цивільних Полковників, що виконували функції цивільних радників, говорить про наміри розмежування військової та цивільної влади. До представницького органу влади від кожної цивільної територіально-адміністративної одиниці – полку “...мають бути обрані за згодою Гетьмана кілька знатних ветеранів, досвідчених і вельми заслужених мужів, для входження до публічної ради. Цій Генеральній Старшині, Полковникам і Генеральним радникам належить давати поради теперішньому ясновельможному Гетьману та його наступникам про цілісність батьківщини, про її загальне благо й про всі публічні справи. Без їхнього попереднього рішення і згоди, на власний розсуд (гетьмана) нічого не повинне ні починатися, ні вирішуватися, ні здійснюватися” [1].

Тут знову наголошується на колегіальності прийняття рішень у рамках типової парламентсько-президентської форми правління. Чітко визначена кількість щорічних зборів Генеральної Ради і їх проведення у найбільші християнські свята апіорі визначала прийняті рішення освяченими, а значить, правильними і благословенними до виконання. Від військової влади на ці ради повинні були з'являтися не лише полковники зі своїми урядниками і сотниками та Генеральні Радники від усіх полків, а й посли від запорожців “для слухання й обговорення справ”.

Визначалася і процедура обговорення, коли “усі муситимуть з чистим сумлінням, відкинувши свої й чужі приватні інтереси, без нечестивої заздрості і жадоби помсти прийняти правильне рішення, виконання якого жодною мірою не зашкодить Гетьманській честі, не стане публічним тягарем для батьківщини, її розоренням чи бідую” [1]. За нагальної потреби у вирішенні, зміні чи виконанні якихось невідкладних справ Гетьман наділявся певною свободою влади і впливу, щоб вирішувати такі справи за порадою Генеральної Старшини. Для усіх обраних посадовців обов'язковою була публічна присяга “на вірність батьківщині, чесну відданість Гетьману й виконання обов'язків своєї служби” [1].

Окремо підкреслювалося, що “...старшина, Полковники і Радники можуть скористатися повною свободою голосу, щоб публічно на раді вимовити докір Його Ясновельможності, вимагаючи звіту щодо порушення законів і вольностей батьківщини, однак без лихослів'я і без найменшої шкоди високій Гетьманській честі. За ці докори Ясновельможному Гетьману не належить ображатися чи мститися, а навпаки – він мусить подбати про виправлення порушень. Особливо Кожен із Генеральних Радників у своєму полку, від якого він буде висунутий і обраний на загальних виборах до Старшинської Ради, повинен, як і цивільні Полковники, твердо стежити за порядком, керуючись приписами цієї спільної ради, і рішуче виступати проти спроб скривдити чи утискати тягарями простий люд” [1]. Закінчується цей пункт заклик до взаємоповаги між усіма учасниками суспільних відносин.

Сьомий пункт позбавляв Гетьмана безпосереднього права застосування покарань навіть у разі його особистої образи. Він

повинен передати таку справу до Генерального Суду, вирок якого були б обов'язковими для всіх винних.

Наступний пункт вимагав обов'язковості особистих контактів урядовців з Гетьманом у підпорядкованих їм справах та застерігав від залучення до державних справ осіб, які не мають на це відповідних прав і не є посадовими особами. Цим виключалась можливість некомпетентного управління, витоків інформації та дискредитації авторитету влади.

Дев'ятий пункт, посиляючись на давню традицію існування у Війську Запорозькому Генеральних Скарбників, які відали публічним скарбом, поновлював старий порядок і врегульовував систему оподаткування, повністю усуваючи вплив Гетьмана на державну скарбницю. При цьому слід було обрати у кожному полку двох присяжних Скарбників, затверджених спільною ухвалою козаків і простого люду. Така демократична схема унеможливлювала фінансові зловживання на місцях і робила процедуру оподаткування простою і зрозумілою. Полкові Скарбники, перебуваючи у залежності від Генерального Скарбника, виводилися з-під впливу місцевих полковників, яким категорично заборонялося втручатися у фінансові справи полку. Їхні функції були чітко визначені обов'язком виплачувати у своїх полках борги з державної скарбниці, визначати її прибуток, збирати його й передавати до рук Генерального Скарбника, а тому могли легко контролюватися вищим керівництвом. Гетьману виділялося окреме утримання з чітко визначеною частиною зі спільних володінь і земель Війська Запорозького. При цьому він позбавлявся права наділяти землями будь-кого.

Наступний пункт регламентує встановлення справедливої соціальної політики. Гетьман був зобов'язаний “пильно дбати про те, щоб на рядовий і простий народ не покладали надмірних тягарів, утисків і надмірних вимог. Через це нехай пани Полковники, Сотники, Отамани, Урядники і Виборні не наважуються пригноблювати свою домашню челядь і рядових (козаків), а особливо простолюдинів, які не знаходяться у прямій залежності від їхніх урядів чи в їхньому особистому підданстві” [1].

Причиною всіх бід названо корупцію: “...усі тягарі і здирство нещасного простолюду беруть свій початок із підкупу за сприяння особам, які просять і домагаються судових посад, не користуючись довір'ям і не маючи заслуг, але ненаситно

прагнучи до власного збагачення, розбешуючи урядовців, козаків і простолюдинів, завойовуючи прихильність гетьмана підступними дарунками” і у такий спосіб через порушення принципів врядування “намагаються без вільних виборів, всупереч праву і рівності, піднятися на вершину полкових та інших урядів...” [1]. А тому Гетьман був позбавлений права одноосібно надавати будь-які посади і не нав’язуватиме на них нікого силоміць. “Але завжди як козацькі, так і прості урядники, а особливо полковники, повинні обиратися вільним волевиявленням і голосуванням, і після виборів затверджуватися гетьманською владою, хоча вибори цих виборних (осіб) не повинні оголошуватися і здійснюватися без гетьманської згоди” [1]. Така сама процедура набуття владних повноважень стосувалася полковників, сотників та інших урядників, які “без вільного голосування всього повіту” не могли бути обрані на свої посади.

Дванадцятий пункт регулював податкове навантаження на нижчі категорії населення і унеможлиблював чиновницький протекціонізм та ухилення від сплати податків. Для цього мали обрати комісарів та провести ревізії всіх маєтностей, які залишаються під державцями, і чітко встановити, “які повинності та послушенства підданські має поспільство державцям віддавати” [1].

Наступний пункт підтверджував дію магдебурзького права в Києві та інших українських містах. Цим декларувалася прихильність до традиції місцевого врядування європейського зразка.

Суто економічний блок питань урегулювали останні пункти “Пактів і Конституцій”. Один з них регламентував підводні та подорожні повинності, що через зловживання чиновників “приносили утяження посполитим людям, які приходили до крайнього в майні своєму знищення” [1]. Для подорожніх у державних справах вводився спеціальний документ “рейментарський подорожній лист”, а всі приватні особи мали за все розраховуватися особисто. Так поновлювався порушений військовою присутністю московських військ, які ні з ким і ні за що не розраховувалися, традиційний порядок надання послуг подорожнім. На перспективу виносилося вирішення питання утримання найманого війська компанійців і сердюків, яке мало пройти процедуру дебатів і відповідного рішення та



затвердження Загальною радою та гетьманом. Останній пункт регламентував ринкові та митні торгівельні збори і суворо забороняв стягувати з купців зайве. Унормовувався і ринковий податок, від якого звільнялися бідні люди, які на ринках продають чи купують дешеві речі для хатніх потреб.

Далі йшов текст самої присяги Гетьмана, яка просякнута посиленнями на традиційний самоврядний устрій Запорозького Війська. З самого початку наголошується на його обранні вільними голосами за давніми правами та звичаями військовими, які Гетьман зобов'язується не тільки зберігати, а і примножувати, коли йдеться про розширення прав та вольностей Запорозького Війська. А все, що могло б зашкодити і становити “небезпеку для законів і вольностей батьківщини, будуть завжди відкриватися перед Генеральною Старшиною, Полковниками і особами, яких це стосуватиметься по уряду” [1] – наголошувалося в кінці присяги.

*Висновок.* У статтях “Пактів і Конституцій” визначався державний статус України, її внутрішній устрій та міжнародне становище. Але важливо підкреслити, що на перше місце висувалася проблема взаємовідносин між владою (гетьманом та старшиною) і народом. Гетьманська влада не випадково інколи називається “гетьманським самодержавством”. Цим наче підкреслювалася ненормальність взаємовідносин між владою і підданими, порушення усталених традицій, недемократичність існуючої тенденції та її антинародний характер. Аби запобігти порушенню усталених демократичних традицій і подальшому розвитку цих негативних тенденцій, влада гетьмана обмежувалася постійною участю в управлінні Генеральної ради, тобто розширеного старшинсько-козацького органу, до складу якого мусили входити, крім Генеральної старшини, городові полковники, полкова та сотенна старшина і по одному депутату з кожного полку з числа заслужених козаків, “розумних радників”, а також депутатів від запорозького козацтва. Для вирішення поточних важливих справ мали періодично збиратися на вимогу гетьмана в його резиденції старшинсько-козацькі ради. Усі поточні справи, які не можна відкладати, гетьман міг вирішувати спільно з радою генеральної старшини, яка була чимось на зразок кабінету міністрів. Одноосібно гетьман нічого вирішувати не міг. Обмеження його влади стосувалися адміністрації, суду, кадрової політики, фінансів та зовнішньої політики. Таким чином, чітко

формулювалися начала представницького парламентського ладу, заснованого на демократичних самоврядних традиціях.

У подальших дослідженнях доцільно проаналізувати вплив “Пактів і Конституцій” на державотворчі процеси в Україні.

### **Список використаних джерел**

1. *Лукашевич О.* Конституція Пилипа Орлика – історико-правова пам’ятка XVIII ст. / О. Лукашевич, К. Манжул. – Х. : [б. в.], 1996. – 128 с.

2. *Кресін О.* Пакти й конституції законів і вільностей Запорізького Війська 1710 року / О. Кресін // Укр. іст. журн. – 2005. – № 2. – С. 192–203.

3. *Василенко М. П.* Конституція Филиппа Орлика / М. П. Василенко // Вибрані твори : у 3 т. Юридичні праці. – К. : Академперіодика, 2006. – Т. 2. – С. 390–408.

4. *Грушевський М. С.* Ілюстрована історія України / М. С. Грушевський ; АН України, Ін-т укр. арх-фії, Ін-т історії України. – К., 1992. – 356 с.

5. *Дорошенко Д. І.* Нарис історії України / Д. І. Дорошенко ; передм. І. О. Денисюка. – Львів : Світ, 1991. – 420 с.

6. *Голобуцький В.* Запорозьке козацтво / В. Голобуцький. – К. : Вища шк., 1994. – 538 с.

7. *Апанович О. М.* Гетьмани України і кошові отамани Запорозької Січі / О. М. Апанович. – К. : Либідь, 1993. – 286 с.

8. *Слюсаренко А. Г.* Історія Української Конституції / А. Г. Слюсаренко, М. В. Томенко. – К. : Знання, 1993. – 190 с.

9. *Киричук В.* Історія державного управління в Україні : навч. посіб. / В. Киричук, В. Тимцуник. – К. : УАДУ, 2001. – 244 с.

10. *Нікітін В. В.* Джерела та попередники Конституції Пилипа Орлика (1710 р.) / В. В. Нікітін // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2006. – № 3. – С. 72–78.

11. *Надолішний П. І.* Вітчизняна традиція демократичного врядування як аспект національного державотворення: до 360-ї річниці Конституції Пилипа Орлика / П. І. Надолішний // Вісн. держ. служби. – 2009. – № 4. – С. 69–78.

12. *Олійник О. Л.* Преамбула Бендерської Конституції 1710 року як ідеологічна складова політики українського державотворення початку XVIII ст. / О. Л. Олійник // Вісн. НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 58–64.