

Оболенский В.А. Крым при Врангеле. Мемуары белогвардейца. М.-Л., 1927. 5. Коротков и.С. Разгром Врангеля. М., 1948. 6. Свободная мысль. 1993. №5. 7. Врангель П.Н. Воспоминания. Южный фронт. В 2-х частях. Ч.2. М., 1992. 8. Революция и гражданская война в описании белогвардейцев: Деникин, Юденич, Врангель. М., 1991. 9. Вольфсон Б. Конец авантюры барона Врангеля. Симферополь, 1940. 10. Борьба за советскую власть в Крыму. Документы и материалы. Т. 2. Симферополь, 1963. 11. Приказ Главнокомандующего Вооруженными силами на Юге России «О земле». Со всеми дополнениями. Константинополь, 1920. 12. Врангель П.Н. Записки. В 2-х частях. Ч.2. М., 1995. 13. Красный архив. 1928. №1 (23). 14. Раков В.В. местное самоуправление «белого» Крыма в 1920 г. // Вісник Університету внутрішніх справ. Вип. 7. Ч.1. 15. Державний архів при раді Міністрів АРК. Ф, Р-1668, оп.1. 16. Росс Н. Врангель в Крыму. Франкфурт-на-Майне, 1982.

Надійшла до редколегії 27.10.04

І.С. Кривцун

ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАПОРІЗЬКОГО КОЗАЦТВА – ФОРМУВАННЯ ОСНОВ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Відновлення та розбудова на демократичних засадах української державності об'єктивно призвели до пошуку такої організації публічної влади, яка б з одного боку відповідала національним традиціям, а з іншого – сучасним світовим вимогам, була б спрямована на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню. В умовах відродження і поступового становлення самоврядування в Україні зростає інтерес до вивчення процесів, які відбувалися на українських землях у минулому, зокрема – виникнення і функціонування козацького самоврядування на Запорізькій Січі. Питання щодо самоврядування в Україні розглядались у працях юристів, політологів, соціологів, а також фахівців у галузі державного управління.

У ст.2 Закону України « Про місцеве самоврядування в Україні» визначене поняття місцевого самоврядування – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [1, с.27].

Даною проблемою якою займалися й фахівці у галузі загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.І. Байтіна, І.Ф. Бутко, В.В. Копейчиков, М.І Корнієнко, А.І. Лук'янов, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, О.М. Бандурка та інші.

Однак питання функціонування органів місцевого самоврядування лишається актуальним і потребує поглибленого вивчення.

Результатом такого пошуку є трансформація структури місцевої влади, встановлення принципово нової децентралізованої системи управління, закріплення сучасних основ взаємовідносин органів державної виконавчої

влади та представницьких органів місцевого самоврядування, які мають будуватись не на принципах субординації (властивій урядовій вертикалі), а на принципах правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Положення Основного Закону вивели місцеве самоврядування на рівень одного з провідних інститутів демократичного конституційного ладу. Про це свідчить те, що місцевому самоврядуванню присвячений не лише спеціальний Х1 розділ Конституції (ст. 140–146), а й також ст. 5, 7, 13, 19, 38, 40, 71, 118 та ряд інших. Особливо принципове значення має зміст статті 7 Конституції, в якій записано, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування.

Конституція закріпила на найвищому законодавчому рівні основні засади організації і діяльності системи місцевого самоврядування як самостійного конституційного інституту. Тим самим були створені передумови для подальшого законодавчого регламентування місцевого самоврядування. А в ст. 146 Основного Закону прямо передбачено, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом.

Надзвичайно важливим законодавчим актом став Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року. Цей закон включає класичні елементи конституційно-правового регулювання, в ньому визначені гарантії реалізації й захисту місцевого самоврядування, юридичну відповідальність органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб.

Зміст Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» свідчить, що він відповідає положенням Конституції, нормам і принципам Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування (ст.1) і Європейської Хартії місцевого самоврядування, (ст.3). Під місцевим самоврядуванням розуміється право і реальна здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину місцевих справ і управляти нею, діючи у межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Закон розглядає місцеве самоврядування як самостійну форму публічної влади, суть якої полягає в праві територіальної громади самостійно або під відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, а також виконувати певні державні функції, делеговані їй законом і забезпечені державою відповідними фінансовими ресурсами. В ньому закріплені принципи виборності органів місцевого самоврядування на широкій демократичній основі, їх змінюваності та підзвітності територіальній громаді, а також передбачена участь громадян в управлінні місцевими справами через розвиток таких форм народовладдя, як місцеві вибори, референдуми, загальні збори громадян за місцем їх проживання, місцеві ініціативи, будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення тощо.

Вже з давніх часів на території сучасної України склалися традиції самоврядування.

Ще Прокопій Кесарійський писав, що «слов'янами й антами» не править один муж, але здавна живуть вони громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно» [2, с.77].

В Європі у XV ст. фактично з'явилися два типи міст : «за угодою» та «сукупні, кумулятивні». Міста «за угодою» схожі на релігійні, соціальні та економічні поселення, де група людей укладає між собою угоду жити поблизу один від одного на основі певних засад або ідеалів. Кумулятивні міста зростали більш безладно у міру того, як різні групи й окремі особи з різними переконаннями переселялися, щоб скористатися економічними ресурсами або географічним розташуванням міста.

Кумулятивні міста розвивалися швидше і нині є чисельнішими, ніж міста за угодою. Зазвичай, кумулятивні міста засновувалися як центри торгівлі та ремісництва, де люди могли продати свої товари і займатися своїм ремеслом.

Українські міста розвивалися як кумулятивні міста. У міру того, як міста росли і, відповідно, збільшувалася їхня зацікавленість у самоврядуванні, великі міста отримували магдебурзьке право від польських королів і литовських великих князів, створене за зразком принципів управління німецьким містом Магдебург та привнесене в Україну через Польщу. Це право, як очікувалося, мало надати містам право самоврядування. За київським магдебурзьким статутом, наприклад, городяни отримали звільнення від оплати податку і створили магістрат, який мав адміністративні та судові повноваження. Виборний мер (вій) виконував свої обов'язки довічно. Київські мешканці зберігали ці права впродовж литовського, польського та частково російського правління.

У XV ст. на українських степах з'являються об'єднані в окремі військові громади «козаки». Ними ставали представники всіх суспільних прошарків (селян, міщан, шляхти). Визначним ватажком став Дмитро Вишневецький. У 1552–1554 роках він з'єднав розрізнені громади козаків, створивши на острові Мала Хортиця козацький центр – Запорізьку Січ, яка була заснована на принципах військової демократії і була своєрідною «козацькою республікою».

Запорізька Січ не могла функціонувати та розвиватися без існування достатньо розвинутої системи самоврядування, завдяки якій впорядковувалися взаємини всередині козацької громади. Роль самоврядування особливо підвищується з ускладненням суспільних відносин, внаслідок чого поступово склалася система норм, виникло «козацьке право». Грозовський І.М. визначив його як сукупність звичаєвих норм (приписів), розповсюджених у козацькій громаді, якими регулювалося широке коло суспільних відносин.

Система органів самоврядування Запорізької Січі будувалася відповідно її військово – адміністративного та територіального поділу. Як військо, запорізька громада поділялася на 38 куренів, а територіально – спочатку на п'ять, згодом на вісім паланок. Слід мати на увазі, що у запорізьких козаків слово «курінь» вживалося у двох значеннях: як житло і як самостійна частина війська [3, с.108].

Органи самоврядування залишалися недиференційованими, тобто одні й ті ж органи водночас здійснювали функції адміністративні, судові та функцію військового управління. Втім, деякі дослідники, а серед них Д.І. Яворницький, не вбачали в цьому недоліку [4].

В Запорізькій Січі розвивалися своєрідні традиції і звичаї, що склалися серед козаків протягом десятиліть. Таким чином поступово формувалася своя оригінальна правова система, в основі якої лежало «звичаєве козацьке право». Норми козацького права стверджували ті суспільні відносини, що склалися серед козацтва, закріплювали військово-адміністративну організацію Січі, встановлювали правила військових дій, діяльність судових органів, порядок землекористування, укладання договорів, визначали види злочинів і покарань, користувалося великим авторитетом, охоронялося державою та народними традиціями.

Місцеві органи як керівництво запорізькою паланковою організацією з'явилися на Вольностях Запорізьких досить пізно. До паланкової старшини входили полковник, осавул, писар, хорунжий, підосавул і підписарій, яких призначала кошова старшина. Їх влада поширювалася на всю паланку, тобто на козаків, які проживали за межами Січі по слободах і зимівниках. Полковник одержував ознаку влади – пірнач, який він носив за поясом, а також значок, тобто невеликий прапор, який ніс полковий хорунжий попереду команди. Полковник паланки також мав, крім цього, свою печатку. Осавул був виконавцем різних доручень кошового отамана і Січової ради, а також мав спеціальні військові та поліцейні функції: розгляд на місці скарг, переслідування розбійників, злодіїв, грабіжників, бо однією з найважливіших функцій паланкової старшини було «підтримання порядку» в окрузі [5, с.495]. Писар вів листування та мав функції в галузі фінансових справ: збирав податки та проводив витрати [6, с.197].

Для вирішення важливих питань внутрішніх справ, як уже зазначалось, проводились паланочні ради, але підписи на документах, які відправлялись від паланки на Січ, свідчать, що остаточне рішення належало раді паланкової старшини. Це ще раз підтверджує те, що на пізнішому етапі існування Запорізької Січі більшу вагу мала старшина, а не сходки козаків – ради.

Полковник на території паланки уособлював кошового отамана, отримувал накази від Коша [7, арк.12], тому нерідко, як і останній, карав і навіть страчував злочинців. Він відповідав за моральний стан і дисципліну козацького середовища в слободах і зимівниках, а також за своєчасний збір козацького війська за розпорядженням в Січі. За повноваженнями полковнику паланки належало вживати заходів щодо охорони байраків, островів і плавнів, про що він доповідав кошовому отаманові [8, арк.57]. Його влада поширювалась також і на осіб, котрі проїжджали через паланку. Він дозволяв їм в'їзд у Вольності Запорізькі, а для безпеки давав перепустку – знак у вигляді копії пернача.

До військових служителів паланки належали: громадський отаман, який стояв на чолі слободи чи промислу і стежив за ладом та добропристойністю його мешканців; військовий табунник, військовий скотар та вій-

ськовий чабан, які дбали про громадські табуни коней, череди худоби та отари овець.

Усі представники паланкової адміністрації обирались на свої пости і залишали їх після рішення загальної Військової ради, тобто через рік. Але щоразу того чи іншого представника з відповідної посади могла скинути Січова рада – ще до закінчення терміну його повноважень, в разі незадоволення козаків його діяльністю. Але у ХУІІІ ст. піднесенням ролі старшин і зменшенням ролі рад на посадах січової старшини перебували кілька років і через це в значній мірі їх посади втрачали свій тимчасовий характер [6, с.197].

Паланковій адміністрації були підпорядковані лише хутори посполитих (селян) та одружених козаків, хоча і були випадки прямих відносин їх з Кошем. Зимівники ж січового товариства тільки номінально залишались підпорядкованими Січі, але фактично вони мали певну автономію і їх залежність від Січі обмежувалась залежністю господаря від влади курінного, до якого він був приписаний [9, с.47]. А розмір податків на користь Війська Запорізького визначався місцевою паланковою адміністрацією за участю сільської громади.

Поряд з козаками в паланках мешкали посполиті (селяни). Тому, крім виборних слобідських (сільських) козацьких отаманів, паланковій адміністрації підлягали також виборні отамани селянських (посполитих) громад.

Практично за весь час існування Запорізької Січі усі козаки із Січі та із паланок юридично були рівноправними: вони мали однакове право брати участь в обранні нової старшини, могли виставляти кандидатів, могли вимагати заміни старшини, хоча фактично обирали старшину із невеликого кола людей [11, с.41].

Ще донині поширене прислів'я «Терпи козаче, отаманом будеш» доводить, що за правами товариства будь-який козак міг бути обраний старшиною й отаманом.

Тільки після 1756 р. спостерігаються початки нового процесу консолідації і посилення виконавчої влади, коли було зламано демократичний принцип обрання отаманів. Це перейшло до компетенції найвищої верстви – старшини. Саме цього року старшина принципово зреклася своїх прав: щороку на Військовій раді обирати й скидати старшину визначила незмінність її без «пропини», право замінювати старшину передала з рук сіроми до зборів старшин. Але протягом ще десяти років тривала боротьба старшин з сіромахами про затвердження цього права [10, с.85].

З плином часу на Запоріжжі створилася досить могутня верхівка козацтва: старшина, яка зосередила в своїх руках значні матеріальні багатства, займала керівні посади і тримала в своїх руках владу [12, с.130]. До старшини приєднувались заможні козаки. А поруч з цією аристократією стояла маса козаків – «сіроми», «голоти», яка не мала нічого, крім своєї сорочки. Частина «голоти» мешкала в самій Січі, в курені, перебувала на утриманні Коша, а більша частина проживала поза Січчю, працювала як наймити у зимівниках, на промислах, у чумацьких валках. Платню наймити одержували частково грошима, але головним чином – натурою.

Отже, роль старшини, особливо у другій половині XVIII ст., значно зросла і тому ради ставали з одного боку все більш формальними, а з другого – все менше відбивали інтереси рядового козацтва, яке, висловлюючи у такому разі протест, застосовували свою грізну зброю – «Чорну раду» (відома Чорна рада 1663 р. у Ніжині), яка проводилась без старшин. Рішення такої «Чорної ради» старшина повинна була беззаперечно приймати, бо інакше могло вибухнути повстання. Якщо старшина відмовлялася виконати рішення такої ради, в основній масі козаків було моральне право на непослух, щоб силою змусити старшину виконувати рішення більшості.

Таким чином, військова старшина, спираючись на багате козацтво, намагалася використати цю суспільно-політичну організацію у своїх інтересах. Вона досить часто уникала звіту перед козаками про свою політичну діяльність, наперекір звичаям, що склалися. Утримувала у своїх руках виборні посади впродовж декількох років. Як знаряддя класового впливу старшина почала використовувати також військовий суд. Але таке засилля старшини не могло все ж зруйнувати основних демократичних принципів побудови органів влади і управління козацтва, позбавити цю систему притаманних їй рис демократизму. Разом з тим в другій половині ХУІІІ ст. відбувається процес формування старшини у нову генерацію української еліти, яка бере на себе військові функції, і функції управління. У складних політичних умовах ця старшина знаходить своє історичне місце і починає відігравати значну роль при розв'язанні багатьох важливих питань української державності.

В організації козацького самоврядування, яке склалося на Запоріжжі, можна віднайти зародки майбутньої української державної організації. І недаремно вчені ведуть відлік її становлення саме з періоду існування Запорізької Січі. Характерно, що ця своєрідна за структурою система органів військово-адміністративної влади була спроможна виконувати складні функції внутрішньої і зовнішньої політики.

Слабкою стороною і досить серйозним недоліком устрою Запорізької Січі було поєднання виконавчої та судової влади в одних руках козацької урядової старшини та значна кількість судових інституцій, до яких можна було апелювати.

Місцеве самоврядування в Україні пройшло декілька етапів свого реформування та становлення. Реформування місцевої державної влади і поступове перетворення її в автономну демократичну інституцію розпочалося в 1990 році. Але не слід нехтувати українськими традиціями організації місцевої влади часів Запорізької Січі, оскільки в «козацькій республіці» взаємини всередині козацької громади були впорядковані саме завдяки розвиненості системи місцевого самоврядування. Однією із функцій органів самоврядування в Запорізькій Січі було забезпечення правопорядку та стану законності на певних територіях. Засоби забезпечення законності у сфері самоврядування Запорізької Січі являють для науковців неабиякий інтерес і є свідченням того, що створення місцевої міліції в Україні – не копіювання західного досвіду, а данина українським традиціям.

Список літератури: 1. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». К., 1997. 2. Полонська – Василенко Н. Історія України. К., 1993. Т.1. 3. Грозовський І.М. Право Нової Січі. Х., 2000. 4. Яворницький Д.І. Історія запорізьких козаків. К., 1990–1993 р., у 3-х томах. 5. Голубуцький В.О. Запорозьке козацтво. К., 1994. 6. Окіншевич Л., Лекції з історії українського права. Мюнхен, 1947. 9. Олійник О.Л. До причин ліквідації Запорізької Січі // УІЖ № 2 1992. 7. Центральний державний історичний архів України. Ф-229. ОП.1. Спр.29. арк.12. 8. Центральний державний історичний архів України. Ф.229. Оп. 1. Спр. 34. Арк. 57. Олійник О.Л. До причин ліквідації Запорізької Січі // УІЖ №2. 1992. 10. Полонська-Василенко Н. Запоріжжя ХУІІІ століття та його спадщина. В 2-х т. /Мюнхен, 1965. Т.1. 11. Полянська-Василенко Н. Запоріжжя ХVІІІ століття та його спадщина. В 2-х т. Мюнхен, 1965. Т.2. 12. Полонська-Василенко Н. Історія України в 2 т./ К., 1992. Т.2.

Надійшла до редколегії 31.01.05

С.Г. Благівісний

ДОСЛІДЖЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДІВ «ПЕРШОЇ» ТА «ДРУГОЇ» УНР У ПРАЦЯХ ПЕРШИХ ІСТОРІОГРАФІВ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ 1917–1920 РР.

Українській революції 1917–1920 рр., безперечно, належить особливо важливе місце у багатотомовій історії народу. Ставши однією з найбільших вершин у його національному поступі, вона відродила не лише українську націю, а й державність. І хоча революція в кінцевому підсумку зазнала поразки, а українська державність була ліквідована, повчальний досвід національного державотворення тієї доби має велике не лише науково-пізнавальне, а й практично-політичне значення. Саме тому історія державності і права України революційної доби привертає увагу та перебуває в епіцентрі дискусій не лише істориків, але й юристів та політологів. Як наслідок, у різний час вийшла величезна кількість літератури – документальних, мемуарних, наукових, науково-популярних та інших праць, серед яких особливе місце посідають публікації перших історіографів національної державності в Україні 1917–1920 рр.

Першими дослідниками становлення і розвитку української державності у роки національно-демократичної революції були переважно активні її учасники, тогочасні керівники України. Саме тому складно, а здебільшого неможливо, розмежувати їх праці на історіографічні та мемуарні. Часто вони містять цінний фактичний матеріал і теоретичні узагальнення, важливі для розуміння розвитку державотворчих процесів в Україні. Вже в період існування Української Центральної Ради та зразу її падіння з'явилися праці М. Грушевського, О. Шульгина, М. Порша, М. Возняка, С. Вікула, Й. Іванович, С. Русової та інших лідерів української революції, в яких здійснювалися спроби висвітлити державотворчу діяльність УЦР [1, 2, 3, 4, 5, 6]. Так, у брошурі М. Грушевського «Українська Центральна Рада та її Універсали, перший і другий», яка вийшла друком у 1917 році, розповідається не лише про історію створення Центральної Ради, а й визначаються головні напрямки діяльності цього органу, характеризуються прийняті нею універсали [3]. Врешті, всі пояснення, щодо яких вдається Голова УЦР,