

О.В.Кресін*

**"ПАКТИ Й КОНСТИТУЦІЇ ЗАКОНІВ І ВОЛЬНОСТЕЙ
ЗАПОРІЗЬКОГО ВІЙСЬКА..." 1710 р.**

У статті розглядаються обставини появи, джерела та характер конституції П.Орлика 1710 р., аналізуються правові норми, інститути, категорії документа в контексті конституційних та міждержавних актів того часу, визначається його місце в історії українського права, політичної та правової думки.

"Договір і постанова між гетьманом Орликом та Військом Запорізьким" від 5 квітня 1710 р. (більше відомий як "Пакти й конституції законів та вольностей Війська Запорізького", конституція Пилипа Орлика чи Бендерська конституція) – одна з найбільш відомих пам'яток української політичної та правової думки XVIII ст. Із часу її опублікування, понад 150 років тому¹, вона стала об'єктом пильної уваги вчених, а в останні 10 років – предметом жвавих наукових дискусій та популяризації.

Уперше цей документ було проаналізовано в "Історії Нової Січі..." А.Скальковського, виданій у 1841 р. Автор характеризував документ як договір між П.Орликом та запорізьким козацтвом². М.Маркевич ("Історія Малоросії", 1842–1843 рр.) вважав, що "Пакти" (надалі так називатимемо документ – *О.К.*) є лише описом політичної організації козацтва до Визвольної війни середини XVII ст.³ М.Костомаров у дослідженні "Мазепинці" визначив їх як договір П.Орлика з козацтвом, виклад тогочасних політико-правових ідей старшини⁴. Д.Яворницький в "Історії запорізьких козаків" 1897 р. дотримувався такої самої позиції, але вважав, що в "Пактах" відбито ідеали запорожців⁵. М.Грушевський назвав їх конституційним актом, який заклав основи представницького правління в Гетьманщині⁶. Надалі звернення до "Пактів" стало загальним місцем усіх досліджень, присвячених українській еміграції 1-ї половини XVIII ст. – М.Василенка, І.Борщака, Б.Крупницького, О.Оглобина, О.Пріцака, О.Субтельного, Л.Мельника, В.Ульяновського, М.Трофимука та ін.

Проте юридичному аналізу документа було присвячено лише кілька праць. Стаття М.Василенка "Конституція Пилипа Орлика" стала взірцевою щодо аналізу цього джерела, водночас вона не є систематичним розглядом, а, скоріше, загальними роздумами автора. "Пакти" він уважав першим українським конституційним актом, що відбивав політико-правові ідеї української старшини – за-

* Кресін Олексій Веніамінович – канд. юр. наук, доцент, ст. наук. співроб. Інституту держави й права ім. В.М.Корецького НАН України.

хист її соціальних інтересів, участь в управлінні Гетьманщиною та обмеження влади гетьмана⁷. Праця О.Лукашевича та К.Манжула ""Конституція" Пилипа Орлика – історико-правова пам'ятка XVIII ст." є першим цілісним юридичним розглядом "Пактів", містить низку оригінальних думок і торкається багатьох аспектів, на які раніше не звертали увагу дослідники. Автори вважають, що цей документ не можна вважати конституцією в сучасному розумінні, але як "договірно-законодавчий акт, деякі пункти якого мають конституційне значення", що відбив організаційно-політичну структуру Запорізької Січі⁸. Тож попри значний інтерес до "Пактів", рівень їх дослідження залишається низьким – автори надавали перевагу формально-правовому аналізу, ігноруючи категоріальний, доктринальний та порівняльно-правовий.

Можна констатувати, що в науковій літературі відсутній єдиний погляд на правовий характер "Пактів". Більшість учених визначали їх як першу конституцію Війська Запорізького⁹. Інші автори називають документ конституційним актом, договором між українськими політичними силами¹⁰. Водночас практично всі наголошують, що "Пакти" не були суто емігрантським твором, а відбивали розвиток українських політичної й правової теорії та практики й розроблялися як документ, що регулюватиме конституційні питання у Війську Запорізькому після його виходу зі складу Російської держави.

"Пакти" були розроблені та прийняті українською політичною еміграцією в місті Бендерах (нині – Молдова) як конституційний акт, що мав регламентувати принципи формування й функціонування влади та територіальний устрій Війська Запорізького – українського політичного формування на території центральної й південної частини басейну Дніпра.

Оригінал "Пактів" поки що не знайдено, документ відомий у латиномовному та україномовному варіантах, що не мають суттєвих розбіжностей. Він складається з преамбули, 16 статей, післямови та присяги Пилипа Орлика. Єдиний комплекс із "Пактами" становить привілей Карла XII, що їх затверджує. Авторство в документі не позначене. Пізніше П.Орлик твердив, що він сам уклав більшу частину документа та здійснив його остаточну редакцію. У виробленні окремих положень "Пактів" брали участь Андрій Войнаровський, Костянтин Гордієнко, Дмитро Горленко, Іван Ломиковський, Федір Мирович, Іван Максимович та інші особи¹¹.

"Пакти" 1710 р. залишилися лише проектом і не були застосовані на практиці. На Правобережній Україні, де український еміграційний уряд у 1711–1714 рр. отримав владу завдяки низці міжнародних договорів, не було умов для їх застосування (спустошення та лише спорадична присутність представників уряду П.Орлика).

При аналізі "Пактів" було використано україномовний варіант, – через те, що він точніше відображає тогочасну політичну та правову термінологію, а також через недосконалість наявних перекладів латиномовного варіанту.

Автори "Пактів" визначають їх як договір між гетьманом та Військом Запорізьким, що має необмежену в часі дію (преамбула). Згідно з документом, він має зобов'язуючий характер насамперед щодо гетьмана, який в односторонньому порядку підтвердив "Пакти" своєю присягою. Водночас документ містить положення, що мають загальний характер, або такі, здійснення яких Генеральна рада залишає за собою. Гарантом дотримання норм є гетьман. Хоча емігранти й передали "Пакти" на затвердження Карлові XII, він був застосований ще до цього – через вибори П.Орлика гетьманом. Документ проголошує, що вибори гетьмана повинні відбуватися зі згоди протектора-монарха, який затверджуватиме новообраного гетьмана, проте "Пакти" не містять посилання на обов'язковість цього затвердження.

Хоча документ не є викладом конституційної системи Війська Запорізького, а подає правові нововведення, нові тлумачення усталених норм та програму дій гетьмана та інших органів влади на майбутнє, широта й значення цих елементів настільки великі, що загалом охоплюють, хоч і не систематично, головні сфери конституційного права.

Однією з найважливіших подій, що пояснюють причини появи конституції 1710 р., на нашу думку, була суперечка та судовий процес між А.Войнаровським та старшиною восени 1709 р. Незважаючи на публікацію документів, що дотичні цього епізоду перебування української еміграції в Молдавському князівстві (1709–1714 рр.) Н.Молчановським¹², М.Грушевським¹³, В.Кордтом¹⁴, М.Возняком¹⁵, ці пам'ятки досі не аналізувалися з політико-правового погляду. Уперше думку про можливий вплив на формування положень конституції 1710 р. ідейної суперечки під час роботи т. зв. Бендерської комісії 1709 р. було висловлено в дослідженні О.Субтельного¹⁶.

Бендерські події, що відбулися незабаром по смерті гетьмана Івана Мазепи, були спричинені неоднозначністю питання про розподіл його майна та наявністю двох чітко окреслених сторін-претендентів на спадщину. Недостатня впорядкованість сфери управління фінансами в Гетьманщині, нечітке відділення державного скарбу від приватного гетьманського та постійна практика позазаконного, залежного від обставин, вирішення проблеми спадщини гетьманів зробили неминучою майнову суперечку між індивідуальним спадкоємцем І.Мазепи – його небожем – з одного боку, та українською козацькою державою, представленою генеральною старшиною, разом із Запорізькою Січчю, представленою кошовим отаманом – з іншого. Перебуваючи на території іншої держави та маючи сумнівні права на виконання судових функцій, старшина була змушена звернутися до Карла XII як до посередника.

Питання про гетьманську майнову спадщину, розв'язати яке старшина та кошовий прохали короля Швеції, за конкретних обставин набувало виняткового значення, бо визначало можливості матеріального виживання еміграції, ведення активної дипломатичної роботи та ймовірних воєнних дій.

Політико-правові трактати старшини та А.Войнаровського стали первинним матеріалом для судового процесу, що відбувся 28–30 листопада 1709 р. під Бендерами й проводився спеціально призначеною Карлом XII комісією (завдяки М.Возняку, першовідкривачеві документів розправи, увесь епізод здобув назву "Бендерської комісії").

Як виявилось, старшина у своїх домаганнях могла спертися лише на безумовний правовий звичай ("звичай батьківщини й давній закон"¹⁷). Необхідність розкриття конкретного змісту цього звичаю, а також додаткова аргументація, зумовили звернення до значно ширшого кола політичних та правових тем, найголовнішими з яких, безумовно, були проблеми характеру, джерел та співвідношення владних інституцій Гетьманщини, а також статусу Запорізької Січі.

Суд, що цілковито складався зі шведських офіцерів, підготував Карлові XII доповідь, на основі якої останній визнав право на спадщину І.Мазепи за його небожем – А.Войнаровським. На нашу думку, головними причинами такого судового рішення стали характеристичне нерозуміння представниками західноєвропейської політичної культури категорій та змісту українського державотворення, його несталість та неврегульованість.

Особливості ситуації створили умови для перегляду правових основ політичного устрою Гетьманщини. І хоча сторони суперечки, а також шведський арбітр не висунули принципово нових ідей і навіть комплексно не виклали основ уже іс-

нуючих політико-правових систем та світоглядів, дискусія сприяла ревізії самих підстав держави й права Гетьманщини (детальніше про Бендерську комісію – у спеціальному дослідженні¹⁸).

"Пакти" не містять посилань на якісь джерела, серед документів вони згадують, точно не називаючи, лише Зборівський 1649 р. та Переяславський 1654 р. договори. При формулюванні конкретних норм, окрім політичної доцільності та загальної логічності, "Пакти" посилаються на політичну практику Війська Запорізького. Проте насправді тлумачення цієї практики в документі є тенденційним і зумовлене бажанням обґрунтувати необхідність запровадження тієї чи іншої норми, спираючись на прецедент. Це ускладнює виділення нововведень та аналіз їх правового змісту.

Існує кілька поглядів на джерела "Пактів". М.Костомаров указував на подібність документа й договорів Війська Запорізького з Російською державою 2-ї половини XVII ст.¹⁹ О.Оглоблин та М.Василенко стверджували, що головним джерелом пам'ятки є українська політична й правова думка цього періоду²⁰. О.Пріцак, В.Бадяк і М.Рогович вважають за джерело документа західноєвропейську політичну та правову думку²¹. О.Субтельний та В.Горобець зазначають, що цей документ було складено за зразком "пакта конвента" (конституційні акти в Речі Посполитій, що уклалися як договір між сеймом та королем при обранні останнього)²².

Зважаючи на відсутність до "Пактів" внутрішніх конституційних актів та неврегульованість політичної практики Війська Запорізького, доцільним є поєднання формально-правового розгляду положень документа з порівняльним аналізом, використовуючи норми договорів української автономії з Російською державою 2-ї половини XVII ст. та пам'ятки української політичної й правової думки.

Документ оперує насамперед двома категоріями, що розкривають проблеми державної суверенності – "панство" і "народ" (преамбула). При цьому контекст указує, що під словом "панство" розуміється суверенна держава з монархом на чолі – королівство, імперія тощо, а під словом "народ" – населення певної території під владою монарха. "Пакти й конституції" не оперують категорією суверенної української державності. Найбільш поширена категорія в цьому сенсі – "Військо Запорізьке й народ малоросійський". Територію ж Наддніпрянщини документ називає "малоруською батьківщиною", "Україною", "гетьманською областю".

"Пакти" називають два типи статусу певної території під владою монарха. Перший виникає при завоюванні. Саме таким способом, згідно з документом, до Речі Посполитої були залучені землі Наддніпрянщини (преамбула). При цьому відносини населення такої території з монархом "Пакти" називають підданством, позначаючи негативними характеристиками ("рабське ярмо") (преамбула). Загалом документ визначає ці відносини суверена з певною територією як такі, що суперечать праву й можуть накладатися на населення як Божа кара (преамбула). "Пакти" вважають повстання народу проти такого панування справедливим (преамбула).

Іншим, правовим, типом входження території під володіння суверена є договір між народом та монархом. Саме таким, згідно з документом, був характер входження Наддніпрянщини під владу царя 1654 р. (преамбула). Такий договір визначає обов'язки сторін і затверджується взаємною присягою (преамбула). Тип подібних взаємин "Пакти" називають протекцією.

Другому типу відповідає поняття документа про "вільний народ" – населення певної території, що має права на самоврядування, договірні відносини з монархом та самовизначення в сенсі зміни монарха при невиконанні останнім своїх

зобов'язань. Хоча "Пакти" вказують, що права вільного народу населення якоїсь території здобуває після того, як уперше входить у договірні відносини з монархом, проте такий статус є частиною природного (божественного) права народу, що не підлягає відчуженню: "цілості прав і вольностей своїх боронити, до яких оборони сам Бог мститель"²³ (преамбула). Такі ідеї повністю відповідають ідеям, висловленим в українській політичній та правовій думці 2-ї половини XVII – поч. XVIII ст.²⁴

Водночас новим у документі є наголос на "правах батьківщини", "інтересах батьківщини малоросійської" (преамбула), "спільному добрі батьківщини" (п. 6) тощо. Поряд із цим через підкреслення формул "Військо Запорізьке й народ малоросійський", "батьківщина й Військо Запорізьке" зафіксоване виділення у свідомості авторів козацької організаційної структури з решти суспільства. Народ і козацтво вже не виступають як тотожні категорії. Народ, згідно з документом, отримує суб'єктність у політичних процесах. Ці елементи спорадично відображалися й у попередніх пам'ятках української правової та політичної думки, проте саме в "Пактах" їх використання стає систематичним. Останній елемент, на нашу думку, відбивав осмислення практики залучення представників станів до вирішення різних питань, зокрема оподаткування, у Війську Запорізькому за часів гетьманування І.Мазепи. Саме тоді найповніше виразилося визнання гетьманським урядом суб'єктності некозацьких мас у прийнятті загальнозобов'язуючих рішень, а, отже, багатостанового характеру влади у Війську Запорізькому.

"Пакти" не називають випадків існування "панств" (держав) без монарха. Він, згідно з документом, є невід'ємною частиною теорії держави, виступає як гарант збереження автономних прав, захисту від зовнішніх ворогів, легітимності структур і посад самоврядування, внутрішньої стабільності; а також як головний суб'єкт міжнародних відносин. Водночас поява "Пактів", першого в Україні конституційного документа внутрішнього характеру, свідчить про суттєве зменшення ролі монарха в політичній свідомості його творців. Присутній у документі категоріально, монарх фактично виведений із політичної системи Війська Запорізького, залишається лише гарантом її незмінності, але не є чинником регулювання.

Таким чином, "Пакти" повною мірою відобразили договірну теорію походження держави, характерну для української політичної та правової думки попереднього періоду. Водночас вони не містять такого договору – його укладення передбачалося на майбутнє. Творці документа переносять договірну теорію походження держави на внутрішній устрій "вільного народу".

Отже, договір укладається не між монархом і станами (станом), а всередині правлячого стану, до того ж із проголошенням фактично міжстанового характеру документа. Цей характер "Пактів" та висловлених ідей робить їх новим явищем в історії українського конституційного права. Звичайно, умови, що визначали співвідношення повноважень органів влади у Війську Запорізькому, зафіксовані в договорах останнього з Російською державою, попередньо розроблялися українськими політичними силами. Проте вони не були свідченням досягнення справжнього компромісу всіх політичних сил, більшою мірою забезпечуючи інтереси однієї або кількох із них, що здобули прихильність та підтримку представників царського уряду. Елементи внутрішнього регулювання політичних процесів мали деякі рішення та акції уряду І.Мазепи 1690-х рр.²⁵ Але саме в "Пактах" 1710 р. вони знайшли своє систематичне відображення.

Отже, на нашу думку, є підстави говорити про значний крок, зроблений авторами "Пактів", на шляху від середньовічного персоналізованого (додаток до особи суверена) до новочасного інституціоналізованого поняття про державу. Так са-

мо в цьому документі втілено ідею про багатостанову політичну суб'єктність, що було кроком до новочасної ідеї про всестановість влади. Окрім того, "Пакти" були свідченням готовності українських політичних сил подолати розірваність політичного процесу, його зав'язаність на впливі зовнішніх чинників, та перейти до внутрішнього регулювання.

У центрі уваги авторів документа є система формування, функціонування та взаємодії органів влади Війська Запорізького. Уже в преамбулі декларується, що головною причиною появи "Пактів" стало прагнення обмежити владу гетьмана, адже вони перейняли самодержавний стиль управління від російських царів²⁶. "Пакти" вказують, що це є незаконним ("над слухність і право") й порушує традиційну політичну систему Війська Запорізького. Більшість положень документа спрямовані на обмеження повноважень гетьмана та визначення головних напрямів його діяльності. Як уже було зазначено, усі головні рішення відтепер мала приймати Генеральна рада. Гетьману надавалося право законодавчої ініціативи, а також видання законодавчих актів у вигляді універсалів. Генеральна рада могла опротестувати дії та акти гетьмана й змусити його їх змінити.

Вибори гетьмана Генеральною радою мали бути одноголосними. Формальне санкціонування цих виборів та затвердження новообраного гетьмана здійснював протектор (преамбула). Більшість параграфів містять норми, яких мав дотримуватися гетьман. Згідно з документом, на ньому присягав лише гетьман. Пам'ятка не містить такого ключового елемента, як термін перебування на посаді – він не обмежувався. Проте п. 7 фактично надавав право будь-якому представнику козацького стану подавати на гетьмана позов до Генерального суду й зобов'язував усіх, зокрема й гетьмана, до визнання його вироків. Відповідно до цього пункту, гетьман міг бути усунутий від влади за постановою суду.

Серед повноважень, які "Пакти" надавали гетьманові, були такі: представлення Війська Запорізького у відносинах із протектором – шведським королем (п. 2), відносини з константинопольським патріархом (п. 1) та Кримським ханством (п. 3), виконання рішень Генеральної ради (наприклад, п. 5), санкціонування та підтвердження результатів виборів керівників місцевих органів влади та депутатів (генеральних радників) від полків, скликання сесій Генеральної ради, складання їх порядку денного, вирішення термінових справ між сесіями за згодою ради генеральної старшини, ведення офіційної міжнародної кореспонденції з відома генеральної старшини (п. 6), координація діяльності уряду (генеральних старшин) (п. 8), подання на затвердження Генеральної ради кандидатури генерального підскарб'я та координація його роботи (п. 9), запобігання податковим та соціальним надужиттям (п. 10, 12, 16), розробка законодавчих актів на доручення Генеральної ради (п. 13). Наприкінці документа міститься формула, що узагальнює повноваження гетьмана: "якому всі в батьківщині негаразди премудрому виправленню, права й вольності військові непорушному збереженню та захисту, договори ці ("Пакти" – *О.К.*) та постанови повному виконанню доручаються"²⁷ (післямова). Гетьман отримував чітко визначені джерела особистого утримання на час обіймання посади (п. 9).

Водночас документ містить низку обмежень гетьманських повноважень: заборона приймати рішення з питань, не переданих йому Генеральною радою, окрім тимчасових нагальних рішень (за згодою ради генеральних старшин і лише до чергової сесії Генеральної ради), заборона листування з офіційними особами інших країн без відома генеральної старшини (п. 6), заборона самовільного здійснення судових функцій (п. 7), заборона на створення власного центрального виконавчого апарату та дипломатичного корпусу поза структурами, підзвітними ге-

неральним старшинам (п. 8), відокремлення скарбу Війська Запорізького від приватних статків гетьмана, заборона на довільне надання земель, окрім рангових (п. 9), заборона призначати урядників будь-якого рангу (п. 10). Також ставилося під сумнів збереження підпорядкованого гетьманові найманого війська (п. 15).

Питання про визначення характеру влади та повноважень гетьмана порушувалося в договорах із Російською державою 2-ї половини XVII ст. та в українській політичній і правовій думці цього періоду. Значна частина положень "Пактів" із цього питання вже були апробовані в договорах із царським урядом. Це стосується регламентації зовнішньополітичної діяльності, заборони судівництва, вирішення кадрових питань тощо.

Проте ці положення в згаданих договорах здебільшого супроводжувалися не закріпленням відібраних у гетьмана повноважень за іншими органами влади автономії, а посиленням регуляторних прерогатив монарха та поглибленням розірваності політичного процесу в автономії. Спроба подолати ці негативні тенденції була здійснена урядом І.Мазепи 1692 р. Проте вона стосувалася лише одного питання – регулювання відставки гетьмана, полковників та старшин. Згідно з "Пактами" 1710 р., регуляція та контроль за діяльністю гетьмана, що були до цього прерогативою царської влади, були закріплені за Генеральною радою.

Питання про відокремлення скарбу Війська Запорізького від приватного гетьманського мало прецедент у період правління І.Брюховецького, було виразно порушене в доносі В.Кочубея та І.Іскри 1708 р., літописі С.Величка та під час діяльності Бендерської комісії 1709 р. Проте лише "Пакти" відобразили цю ідею в нормативній формі.

Одним із центральних параграфів документа є 6-й, що визначає основи парламентаризму у Війську Запорізькому, адже навіть у самодержавних країнах при виробленні політичних рішень монарха спираються на рекомендації "приватних і публічних" дорадчих органів із "міністрів та радників".

Автори вважають, що у "вільному народі" тим більше доцільним є колегіальне правління, адже раніше, "ведлуг давніх прав та вольностей", у Війську Запорізькому існував такий порядок, але деякі (в іншому місці – усі попередні) гетьмани незаконно привласнили собі автократичні повноваження. Це мало наслідком порушення політичної системи, прав і вольностей населення, збільшення податкового тиску, корупцію, зневажання управлінських кадрів тощо.

Через це автори "Пактів" пропонують встановити новий порядок здійснення законодавчої влади. Документ запроваджує єдину систему формування законодавчого органу – Генеральної ради, до якої мають входити генеральна старшина, городові полковники, полкова старшина, сотники, генеральні радники (виборні представники городових полків – по одному від полку) та послі від Запорізької Січі.

Окрема увага приділялася інституту генеральних радників – вони мали обиратися козаками по одному від полку за згодою гетьмана й ставали рівноправними членами Генеральної ради.

Сесії Генеральної ради (три на рік – на Різдво, Великдень та Покрову) скликалися гетьманом та відбувалися в його резиденції. Гетьман санкціонував вибори учасників Генеральної ради, підтверджував її результати, а також визначав порядок денний. У "Пактах" рада називається дорадчою, а її учасники – публічними радниками. Проте без рішення цієї ради гетьман не повинен нічого "починати, встановлювати й у виконання приводити"²⁸.

Учасники рад мають право публічно висловлювати незадоволення гетьманом, якщо він "щось робить проти прав та вольностей військових і батьківщині некорисне", що зобов'язує його виправляти порушення. Між сесіями Генеральної ради гетьман може вирішувати нагальні справи з радою генеральної старшини. Судячи з резолюцій у тексті "Пактів", деякі з рішень Генеральної ради мали пряму дію (наприклад, п. 11 щодо деяких привілеїв козацького стану), інші ж – мають значення декларації та вказують на майбутнє прийняття конкретних рішень.

У договорах Війська Запорізького з Російською державою склад, повноваження та принципи діяльності Генеральної ради не регламентувалися, указувалося лише, що "військова рада" мала обирати та зміщувати з посад старшин і полковників і могла робити подання царю щодо зміщення гетьмана (з 1659 р.), контролювати його зовнішньополітичну діяльність (з 1672 р.). Договори навіть не визначали, чи була це рада генеральної старшини, чи всіх старшин і полковників, чи чорна рада.

Українська конституційна думка 2-ї половини XVII – початку XVIII ст. не запропонувала шляхів розвитку парламентських органів, а практика їх скликання не була сталою. Протягом 1689–1694 рр. уряд І.Мазепи започаткував практику вирішення деяких питань, зокрема про оподаткування, через волевиявлення населення методом прямої демократії (що за змістом виконувало функції сучасного референдуму). Проте принципи репрезентативної демократії не були усталені. Питання про необхідність розширення повноважень старшинської ради стало однією з тем обговорення української еміграції під час Бендерської комісії 1709 р., але конкретних правових норм запропоновано не було. Отже, є підстави говорити про те, що лише в "Пактах" 1710 р. було закладено основи інституту парламентаризму у Війську Запорізькому.

Певна увага в документі приділялася генеральній старшині, яка зобов'язана була перебувати при гетьмані (п. 6) та доповідати йому про стан справ у Війську (п. 8). Серед її повноважень зазначені спільне з гетьманом управління в період між сесіями Генеральної ради, контроль над зовнішньою політикою, підготовка проектів рішень (п. 6). Генеральна старшина становила раду при гетьмані, з якою він був зобов'язаний узгоджувати свої рішення (п. 6).

Згідно з п. 9 до її складу вводився ще один член – генеральний підскарбій, що мав керувати фінансовим відомством, контролювати надходження до скарбу Війська та здійснювати їх розподіл із відомо гетьмана. Він мав обиратися Генеральною радою на подання гетьмана. До його штату мали ввійти виборні полкові підскарбії, що були йому підзвітні особисто.

Окрім того, п. 7 регламентував функціонування Генерального військового суду, що мав повноваження судити будь-якого мешканця Війська Запорізького як за кримінальними, так і іншими звинуваченнями. Отже, змінювалися повноваження генерального судді (генеральних суддів), що відтепер ставав головою колегіального органу.

"Пакти" не розкривають механізму обіймання посади іншими генеральними старшинами. Проте можна припустити, що він був таким самим, що й генерального підскарбія.

Статус та повноваження генеральних старшин розглядалися в договорах Війська Запорізького з Російською державою 2-ї половини XVII ст. лише незначною мірою. 1674 р. було зафіксовано прецедент управління Правобережним Військом Запорізьким генеральною старшиною на чолі з обозним. 1687 р. гетьману було заборонено призначати та зміщувати з посад генеральних старшин, лише робити відповідне подання царю. 1692 р. зафіксовано спробу гетьмана та старшини до-

сягти компромісу щодо розподілу повноважень – тоді вони дійшли згоди в тому, що генеральні старшини можуть бути зміщені з посад лише за вироком суду. Питання про генеральну старшину порушувалося під час Бендерської комісії 1709 р. (тоді проголошувалося, що право на призначення та відставку старшин повинно залишитися за гетьманом).

Отже, "Пакти" 1710 р. вперше виразно регламентували статус генеральних старшин та інституту старшинської ради, проте питання про склад та принципи розміщення посад вирішене не було. Окремо регламентувалися уряди генерального суду та підскарбія. Прецедент уведення до складу генеральної старшини виборного підскарбія вказував на тенденцію до виборності генеральних старшин загалом.

Місцеве управління мало очолюватися виборними полковниками (п. 9). "Пакти" містять суттєві обмеження їх повноважень. Зокрема п. 6 проголошує, що вони управляють полком спільно з генеральними радниками. Згідно з п. 10, усі посади в полку – козацькі та посполиті (селянського стану) – були виборними. Окрім того, до складу старшини кожного полку мали ввійти по два підскарбії, що обиралися всім полком, завідували надходженнями до скарбу Війська з певного полку та не були підзвітні полковнику чи полковій раді, а лише генеральному підскарбію (п. 9).

Принцип виборності полковників був запроваджений у договорах Війська Запорізького з Російською державою з 1659 р. Проте їх повноваження та співвідношення органів влади на місцевому рівні не були регламентовані та не стали предметом розгляду української політичної й правової думки 2-ї половини XVII – початку XVIII ст. "Пакти" 1710 р. вперше регламентували систему місцевого управління та самоврядування, також уперше запроваджувалися посади генерального радника та полкових підскарбіїв, що мали обмежити повноваження полковників і демократизувати управління полком як територіальною одиницею.

Значну увагу "Пакти" приділяють Запорізькій Січі. Документ не регламентує її внутрішній устрій, окреслюючи лише питання її місця в територіальній та політичній структурі Війська Запорізького в пп. 4–6. Вона визначається як його частина, територіальний суб'єкт, що обіймає певні землі на правах посідання (п. 5). "Пакти" гарантують непорушність її територіальних володінь, забороняють представникам влади будь-якого рівня засновувати там поселення та фортеці (п. 4). Військо Запорізьке зобов'язується допомагати в захисті Січі від зовнішніх посягань (п. 4).

Окрім того, Військо Запорізьке мало передати Січі населені пункти Терехтемирів, Переволочну, Келеберду, Кодак із округами, закріпити виняткове право Січі на Переволочанський перевіз через Дніпро, млини по Ворсклі, риболовлю в Дніпрі нижче Переволочни, побудувати та утримувати в Терехтемирові шпиталь для запорожців (п. 5). Січові послы мали стати повноправними членами Генеральної ради – "для прислухання та їхніх скарг" (п. 6). Єдиним зафіксованим у документі обов'язком Січі щодо Війська Запорізького було вчасне надсилання на заклик гетьмана послів на сесію Генеральної ради (п. 6).

Січ лише незначною мірою виступала як об'єкт договорів Війська Запорізького з Російською державою. 1665 р. вона була визнана ними як організація, а 1687 р. – як територіальна структура. Протягом 2-ї половини XVII ст. Січ перетворюється на самодостатній політичний чинник, автономне територіальне утворення. Включення Запоріжжя до складу Російської держави та підпорядкування його гетьманові наприкінці 1680-х рр. актуалізувало питання про вироблення норм щодо місця Січі в територіальному устрої та політичній системі Війська Запорізького. Проте такі норми встановлені не були. У період правління І.Мазепи

Січ займала виразну автономістичну позицію й навіть претендувала на встановлення договірних відносин із царським урядом. Це відбилося в окремих, історично орієнтованих, правовій ідеології Січі.

У 1708–1709 рр. уряд І.Мазепи фактично визнав правосуб'єктність Січі як політичної автономії в складі Війська Запорізького. Проте невідомо, які правові норми були проголошені в цей час. Перебіг Бендерської комісії 1709 р. продемонстрував відсутність конкретних норм, що регламентували б місце Січі в структурі Війська.

"Пакти" 1710 р. вперше виробили деякі принципи взаємовідносин Війська й Січі. Є підстави вважати, що цей документ повною мірою визнав автономний статус Запорізької Січі в складі Війська й зробив спробу юридично встановити її адміністративний кордон. Так само вперше правовим чином встановлювалися форми участі Коша в управлінні Військом Запорізьким.

Отже, "Пакти й конституції" 1710 р. стали першим українським внутрішнім конституційним проектом. Вони встановили форму правління, яку можна визначити як парламентсько-президентську республіку. Уперше в українській історії було створено правові основи представницького правління та парламентаризму. "Пакти" розподілили владні повноваження, що до цього часу належали цареві, між органами влади Війська Запорізького та створили правові передумови для подолання розірваності українського політичного й правового процесів. Так само вперше було відрегульовано проблеми державного устрою Війська Запорізького, створивши умови для інтеграції Січі.

"Пакти" систематизували та розвинули положення, що були апробовані в договорах Війська Запорізького з Російською державою, підсумували правовий зміст конституційних нововведень часів І.Мазепи та здобутки української політичної й правової думки 2-ї половини XVII – початку XVIII ст. Саме сукупність прецедентів та ідей стала головним джерелом "Пактів" 1710 р. І хоча ми не відкидаємо можливий вплив іноземних нормативних актів, проте вважаємо, що "Пакти" були органічним продовженням розвитку українських політичної й правової практики, думки, культури.

Практично недослідженим залишається розвиток проблеми влади в документах та діяльності української політичної еміграції після 1710 р. Попри нерезалізованість "Пактів", розвиток конституційної думки на еміграції продовжувався. Уже в грудні 1710 р. в інструкціях, підготовлених Пилипом Орликом для українських послів на переговори з Кримським ханством була включена пропозиція про участь Бахчисараю в охороні гетьманської влади на випадок загострення внутрішньополітичної ситуації у Війську Запорізькому, а п. 17 передбачав надання ханством в постійне особисте розпорядження гетьмана татарського військового підрозділу. П.22 цього ж документа пропонував Криму видавати "зрадників, порушників внутрішнього спокою, учасників замахів на життя гетьмана, які втікають до Криму".

У привілеї Оттоманської Порти Війську Запорізькому 1711 р. було проголошено, що "вибори та скинення гетьмана залишається в їхніх (козаків – *О.К.*) руках"²⁹. В інструкціях, підготовлених П.Орликом для українських послів на переговори з Туреччиною, таких положень немає. Отже, залишається невідомим походження норми привілею про можливість відставки гетьмана. За свідченням Григорія Орлика, еміграційний гетьман протестував проти цього положення документа³⁰.

Можливо, що саме наслідком цього протесту стала поява в привілеї Оттоманської Порти Війську Запорізькому 1712 р. такої норми: "Він (П.Орлик – *О.К.*),

як і його нащадки, мають мати найвищу владу над козаками українськими та запорізькими, і деспотичне право життя й смерті над ними, без права відклику зі сторони підданих його або його нащадків до нашої Високої Порти. Хай козаки та весь народ український мають завжди свободу – після теперішнього гетьмана – вибирати собі вільними голосами свого гетьмана”³¹.

У листі до французького посла в Туреччині Дезаєра від 4 травня 1712 р. П.Орлик, зокрема, писав: “Мала держава не може утримати свою свободу між двома великими сусідами, як тільки глибоко продуманою політикою. Для проведення в життя цієї політики її володар повинен бути абсолютним господарем”³².

Отже, уже за півроку після прийняття “Пактів” гетьман П.Орлик почав відходити від їх положень, намагаючись посилити свою владу за допомогою зовнішніх чинників – через запровадження потрібних для цього правових норм у договорах із Кримським ханством та Оттоманською Портою, а також через використання іноземної військової сили. Це свідчило про те, що подолати авторитарні тенденції, які виявлялися протягом 2-ї половини XVII – початку XVIII ст., не вдалося.

Наявність суперечностей підтвердив розкол української еміграції на початку 1712 р. Приводом до цього став намір кримського хана Девлета організувати похід емігрантів спільно з татарськими підрозділами на Правобережну Україну. П.Орлик відмовився очолити цей похід. Не виключено, що однією з причин відмови були політичні непорозуміння в середовищі емігрантів, а, отже, небезпека насильницького вирішення проблеми влади за умов, коли гетьман опинився б у руках запорожців та кримських підрозділів (керівництво останніх підтримувало Січ).

Уже в березні 1712 р. Костянтин Гордієнко називав себе кошовим гетьманом. Відомо, що таку саму посаду він приписував собі в березні 1709 р., до приєднання Коша до гетьмана І.Мазепи. Отже, Запорізька Січ відмовилася визнати гетьманом П.Орлика та провела власні вибори. Водночас це означало вихід Січі зі складу Війська Запорізького, репрезентованого еміграційним урядом. Принаймні з 1714 р. Січ визнала протекторат Кримського ханства та не визнавала уряду П.Орлика.

Зважаючи на сказане вище, можемо стверджувати, що українські політичні сили, репрезентовані на еміграції, виявилися неготовими до самостійного регулювання політичних процесів у Війську Запорізькому без зовнішнього втручання, право не стало визначальним інструментом регулювання політичних процесів в українському суспільстві, а різні політичні сили продовжували орієнтуватися на вирішення політичних проблем за допомогою звернення до іноземних монархів для лобювання вигідних правових норм.

¹ Латинський варіант “Пактів” опубліковано 1847 р. в “Чтениях императорского исторического общества при Московском университете”; 1991 р. в перекладі українською мовою – у “Віснику Київського університету” (№ 2); український варіант документа опубліковано 1859 р. також у “Чтениях”; переклад сучасною мовою – у журналі “Розбудова держави” (1992. – №5).

² Скальковський А. Історія Нової Січі або останнього Коша Запорозького. – Дніпропетровськ, 1994. – С. 230.

³ Маркевич Н. История Малороссии. – М., 1843. – Т. 4. – С. 526.

⁴ Костомаров Н. Мазепинцы // Костомаров Н. Руина. Мазепа. Мазепинцы. – М., 1995. – С. 754, 755.

⁵ Яворницький Д. Історія запорозьких козаків. – К., 1991. – Т. 3. – С. 431.

⁶ Грушевський М. Очерк истории украинского народа. – К., 1990. – С. 249.

⁷ Василенко Н. Конституція Филиппа Орлика // Академічна юридична думка. – К., 1998. – С. 136, 137.

⁸ Лукашевич О., Манжук К. “Конституція” Пилипа Орлика – історико-правова пам’ятка XVIII ст. – Х., 1996. – С. 21–23.

⁹ Василенко Н. Конституція Филиппа Орлика... – С. 137, 141; Мельник Л. Гетьманщина першої чверті XVIII століття. – К., 1997. – С. 15; Смолій В., Степанков В. Українська державна ідея

XVII–XVIII століть: проблеми формування, еволюції, реалізації. – К., 1997. – С. 218; *Смолка А.* Соціально-економічна думка та політика в Україні XVII – початку XVIII ст. – К., 1996. – С. 121; *Оглоблин О.* 1709 рік // *Вісник*. – 1959. – №3. – С. 9; *Трофимук М.* Перша українська конституція // Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика. 1710 рік. – К., 1994. – С. 50; *Прицак О.* Конституція Пилипа Орлика // Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика. 1710 рік. – К., 1994. – С. 5; *Слюсаренко А., Томенко М.* Історія української конституції. – К., 1992. – С. 9; *Замлинський В.* Творець першої української конституції (Пилип Орлик) // Українська ідея. Перші речники. – К., 1994. – С. 63.

¹⁰ *Субтельний О.* Мазепинці. Український сепаратизм на початку XVIII ст. – К., 1994. – С. 61; *Лукашевич О., Манжул К.* Знач. праця. – С. 18, 24; *Ульяновський В.* Пилип Орлик // Володарі гетьманської булави. – К., 1994. – С. 436; *Кордт В.* Матеріали з Стокгольмського державного архіву до історії України другої половини XVII – початку XVIII вв. // Український археографічний збірник. – К., 1930. – Т. III. – С. 42; *Горобець В.* Запорозький Кіш в політичній структурі козацької України (друга половина XVII – початок XVIII ст.) // Запорозьке козацтво в українській історії, культурі та національній свідомості. Матеріали міжнародної наукової конференції. – К., 1997. – С. 42.

¹¹ *Прицак О.* Конституція Пилипа Орлика // Перша Конституція України гетьмана Пилипа Орлика. 1710 рік. – К., 1994. – С. 6.

¹² *Молчановський Н.* Несколько данных о смерти и наследстве Мазепы // Киевская старина. – 1903. – №1.

¹³ *Грушевський М.* Шведсько-український союз 1708 р. // Великий українець: матеріали з життя та діяльності М.С.Грушевського. – К., 1992.

¹⁴ *Кордт В.* Матеріали з Стокгольмського державного архіву... – С. 42.

¹⁵ *Возняк М.* Бендерська комісія по смерті Мазепи // Мазепа. Збірник. – Т. I. – Варшава, 1938.

¹⁶ *Субтельний О.* Мазепинці... – С. 54, 55.

¹⁷ *Возняк М.* Бендерська комісія по смерті Мазепи... – С. 111.

¹⁸ *Кресін О.В.* Бендерська комісія 1709 р. і питання про політичні та правові основи організації влади у Гетьманщині // Держава і право. Збірник наукових праць. – Вип. 3. – К., 1999.

¹⁹ *Костомаров Н.* Мазепинці // *Костомаров Н.* Руїна. Мазепа. Мазепинці. – М., 1995. – С. 754.

²⁰ *Василенко Н.* Указ. соч. – С. 137; *Оглоблин О.* 1709 рік. – С. 9.

²¹ *Прицак О.* Гетьман Пилип Орлик поміж Сходом і Заходом Європи // Україна XVII ст. між Заходом та Сходом Європи. Матеріали першого українсько-італійського симпозиуму. – К., 1996. – С. 238; *Бадяк В., Рогович М.* Державно-правові погляди Пилипа Орлика і європейські політичні теорії XVII–XVIII ст. // Державність. – 1994. – №1–2. – С. 12.

²² *Субтельний О.* Мазепинці... – С. 61; *Горобець В.* Запорозький Кіш в політичній структурі козацької України... – С. 42.

²³ Договор и постановление между гетманом Орликом и Войском Запорожским (5. 04. 1710 р.) // Источники малороссийской истории, собранные Н.Бантышем-Каменским и изданные О.Бодянским. – М., 1847. – Т. II. – С. 243.

²⁴ *Кресін О.В.* Політико-правова спадщина української політичної еміграції першої половини XVIII століття. – К., 2002. – С. 120–142.

²⁵ *Кресін О.В.* Правові аспекти відносин Війська Запорозького з Російською державою в період гетьманування І.Мазепи та в діяльності української політичної еміграції першої половини XVIII ст. // Держава і право. Збірник наукових праць. – К., 2001. – Вип. 10.

²⁶ Договор и постановление между гетманом Орликом и Войском Запорожским // Источники... – Т. II. – С. 244.

²⁷ Там же. – С. 254.

²⁸ Там же. – С. 248.

²⁹ [Привілей Оттоманської Порти Війську Запорозькому, між 25 та 28. XII. 1711 р.] // *Прицак О.* Один чи два договори Пилипа Орлика з Туреччиною на початку другого десятиліття вісімнадцятого століття? // Український археографічний щорічник. – К., 1992. – Вип. 1 (4). – С. 310.

³⁰ Там само. – С. 316.

³¹ [Привілей Оттоманської Порти Війську Запорозькому від 16. III. 1712 р.] // Там само. – С. 308.

³² *Борщак І.* "Orlikiana" (Опис невиданих матеріалів про гетьмана Орлика, його родину і оточення) // Хліборобська Україна. – 1923. – Зб. VII–VIII. – С. 352.

In the article, the circumstances of appearance, sources and character of P. Orlyk's Constitution of 1710 are being reviewed, legal norms, institutions and categories of the document are being analyzed in the context of international documents of the time, and its place in the history of Ukrainian law, political and legal thought is being indicated.