

Є. А. Коняєв,

здобувач кафедри державного управління ХарРІ НАДУ,
м. Харків

ВІДНОСИНИ ЦЕНТРАЛІЗМУ І САМОСТІЙНОСТІ В УПРАВЛІННІ СЛОБІДСЬКИМ КРАЄМ ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XVII СТ.

Проведено аналіз управлінських відносин на території Слобідської України середини – другої половини XVII ст. в контексті опору місцевих українських громад централізаторській політиці центрального уряду Московської держави.

Ключові слова: територіальна та адміністративна автономія, відносини централізму, делегування повноважень, внутрішня управлінська самостійність.

Відносини централізму – це форми зв'язку між вищестоящими й нижчестоящими суб'єктами управлінських відносин з приводу реалізації управлінських функцій, при яких вищі органи управління мають права і обов'язки визначати зміст і спрямованість діяльності нижчестоящих відповідно руху до загальної мети в межах єдиного об'єкта управління. Характерними рисами централізації є збільшення кількості рівнів в управлінській ієрархії, зосередження прийняття більшості рішень на верхніх рівнях управління, обмеження участі органів управління нижчих рівнів у прийнятті управлінських рішень.

Відносини самостійності передбачають наявність у суб'єктів управлінських відносин своїх прав та обов'язків, які надають їм можливість визначати зміст та спрямованість діяльності відповідно до своїх інтересів, не ігноруючи при цьому загальні обов'язки. Централізація в даному випадку покликана внести організуючий момент у функціонування органів державної влади, спрямовувати їх діяльність у русло реалізації єдиної державної політики.

Однак надмірна централізація, локалізуючи прийняття рішень на вершині державної піраміди, зменшує чи повністю позбавляє ініціативи місцеві органи виконавчої влади у виробленні управлінських механізмів, слабо враховує інтереси окремих регіонів, територіальних громад.

Слобідська Україна протягом другої половини XVII – першої половини

XVIII ст. являла собою регіон, соціально-політичне життя якого відзначалося широким дуалізмом в управлінській сфері. Причинами подібного явища слід вважати історико-географічні особливості його формування, як території перетину двох культур та давніх управлінських традицій – демократичних за змістом українських та самодержавно-централізаторських московських. Процес «обретения новой родины» був складний і неоднозначний, а подекуди і вкрай невдалий, але у будь-якому випадку українське населення на нових територіях прагнуло не тільки збереження традиційних національних устоїв, а й надійного закріплення їх у подальших стосунках з центральною російською адміністрацією. Таким чином формується складна система взаємостосунків між Московською державою та українськими переселенськими громадами, яка в майбутньому буде провокувати чисельні конфлікти, в тому числі і в управлінській царині.

Теоретичною основою роботи стали концепції, що містяться у працях відомих вчених у галузі загальної історії, історії та теорії державного управління. Над питаннями соціально-політичного розвитку та управлінських відносин працювали Д. Багалій [1–3], А. Гоголева [4–6], В. Горобець [7], М. Грушевський [8], А. Сименко [9], В. Маслійчук [12–13], В. Семенов [14], Філарет [15], В. Юркевич [16] та ін. [10–11]. Необхідність узагальнення історичних даних щодо засад та організаційно-правових механізмів взаємодії центральних та місцевих органів влади у становленні управлінської та самоврядної організації слобідсько-українського суспільства середини XVI ст. зумовило вибір теми та визначення мети статті

Мета статті – охарактеризувати процеси взаємодії регіональних органів управління Слобідської України з централізованою управлінською системою Московської держави в умовах становлення державно-владних відносин середини XVII ст.

Подвійною сутністю визначалось управління першими місцевими переселенськими громадами. З моменту заснування слобідсько-українських міст самоврядні козацькі традиції щільно перетиналися з приказними формами

управління централізованої держави, перетворюючи одночасно перші і на українські козацькі полкові чи сотенні адміністративно-територіальні центри, і на адміністративні центри московської державної управлінської системи. Подібна подвійність спостерігається також у взаємовідносинах козацьких самоврядних органів влади з різними рівнями московської державної адміністрації. З одного боку, можна вести мову про стосунки і рівень залежності слобідських полків від центральних державних управлінських установ (Приказів) та власне самодержавної влади московських монархів, з іншого – про стосунки з місцевими російськими воєводськими адміністраціями [14, с. 5]. Підпорядковані Розрядному Приказу та його регіональним підрозділам – розряд-приказам, репрезентованим на місцях воєводськими адміністраціями, підконтрольні безпосередньо белгородському воєводі у воєнних справах місцеві громади мали дуже швидко відчутти силу адміністративного тиску самодержавства. Відносини слобідсько-української автономії з московським урядом та самодержавною владою російських царів могли будуватися виключно як відносини васалітету, залежності чи протекторату і їх подальша доля залежала від того, як держава позиціонувала цю автономію в межах власних управлінських інституцій: «...весь строй украинского управления с его принципами свободного избрания, суверенности народа и ответственности перед ним – был противен строго монархическому строю Московского государства с его беспощадной централизацией, и потому с точки зрения московской бюрократии действительно подлежал перестройке и управлению [8, с. 194]. Дійсно, номінальна васальна залежність Гетьманщини від російського самодержавства, задекларована гетьманськими статтями 1654 р., вже з 1659 р. перетворюється на більш жорстку форму залежності – адміністративну автономію, за якою за українським населенням зберігалося лише право самостійного управління під час здійснення внутрішньої політики та зберігались козацькі владні інституції, що діяли відповідно давнього звичаєвого права, традицій та власного законодавства [7]. Переселенські громади слобідських «черкас», мабуть відповідно до цих принципів взаємних

стосунків, одразу отримують саме адміністративну автономію, як право внутрішнього самоуправління за їх давніми «обиклостями». Фактично «слобідська автономія» на ранніх етапах становлення регіону та його управлінської структури певним чином мала ознаки внутрішньої управлінської самостійності. Держава, як зазначав Д. Багалій, керівництво загальнодержавними справами залишила собі, а місцеві інтереси передала в управління «черкаським» управлінським інституціям [2].

Раннє втручання державної влади в процеси організації життєдіяльності перших переселенських громад в своїй основі пов'язано з виконанням місцевими воєводськими адміністраціями своїх службових обов'язків. Опікуючись безпосередньо безпекою і обороною краю, воєводи мали чітко виконувати і дотримуватися наданих їм центральним московським урядом інструкцій щодо власних адміністративних обов'язків, власних управлінських функцій, не втручаючись в управлінські відносини в середині місцевих громад, не виходячи за межі власної компетенції. Воєводські адміністрації мали «тримати до переселенців ласку», сприяючи подальшій колонізації малолюдних просторів «Дикого поля», і в той же час мали слідкувати за загальним порядком і виконанням останніми взятих на себе обов'язків перед Російською державою. Воєводські адміністрації мали також створювати умови, що сприяли їх оселенню та «охазяйнуванню», і в той же час мали слідкувати за загальним порядком і виконанням останніми взятих на себе обов'язків перед Російською державою.

Причини ж конфліктів між воєводами та місцевими «черкаськими» громадами полягали у перетині на місцевому рівні загальнодержавних інтересів, репрезентованих воєводською владою, та інтересів економічного і побутового характеру, що висувалися першими українськими переселенцями, як першочергові й основоположні. Задоволення останніх, на тлі невиконання головних державних вимог щодо організації оборони краю від зовнішньої небезпеки, розглядалося місцевими державними адміністраціями як пряме порушення умов розселення українців на московському прикордонні. Не

розуміючи колоритних особливостей давніх українських звичаїв, відсутності у традиціях самоорганізації українства жорстких централізованих форм державного управління, воєводи застосовували в своїй адміністративній практиці прямий управлінський тиск, звичний переважно не для місцевого українського, а великоросійського населення.

Делегування повноважень повинне супроводжуватися передачею необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових засобів. Це надзвичайно важлива умова, що гарантує, по-перше, саме здійснення повноважень, а по-друге, продовження виконання місцевим самоврядуванням властивих йому головних функцій. Невиконання такої умови має бути підставою для відмови відповідних місцевих органів влади від виконання відповідних державних повноважень або для виконання органами місцевого самоврядування переданих повноважень тільки в межах наданих ресурсів.

Державницькі амбіції українців-переселенців в цей час не виходили за межі організації соціально-економічного життя власної громади й, відповідно, закріплення за собою звичного і єдино прийнятного самоврядного способу управління. Стосовно держави, що прийняла їх на власній території, закріпивши за ними офіційно Жалуваними грамотами цілий ряд привілеїв, «черкаси» обмежились формальним виконанням взятих на себе обов'язків по організації оборони краю та несенню козацької походної служби. Харківська «черкаська» переселенська громада звела перші укріплення і побудувала фортецю навколо свого поселення «по своєму черкаському извычаю», а не за загальним для московського прикордонного фортифікаційного будівництва зразком, виконавши при цьому необхідний мінімум витрат та енергії в організації обороноздатності зайнятої території. Вимоги воєводи Селіфонтова щодо негайної перебудови укріплень, в умовах, коли члени місцевої громади ще «не охазяйнувалися», були сприйняті як втручання в місцеві інтереси громади. Подібні причини викликали і відмову з'явитися на військовий смотр, влаштований воєводою для визначення боєздатності харківських «черкас» [1, с. 21]. Українські переселенці, таким чином, не тільки у Харкові, а й в інших

містах Слобідської України свято ставилися до давніх самоврядних традицій і не дозволяли місцевим державним адміністраціям так відверто втручатися у віками сформовані українські управлінські відносини. Апелювати в даному випадку до козацьких старшин з боку державної влади не було сенсу, бо останні, крім того, що брали сторону власних земляків в усіх спірних питаннях управлінських взаємовідносин, виступаючи в таких випадках не лише від імені полкових козаків, а й від імені всієї української спільноти Слобідської України [4-5], ще й не мали достатнього впливу на своїх одноплемінників через відсутність у визначений час серед «черкаського» загалу власне класичних управлінських відносин на Слобожанщині. Архаїчна самоврядна структура слобожан базувалася скоріше на давніх традиціях підлеглості, що носили більше родинно-патріархальний характер, аніж власне управлінський [12]. Відписки місцевих московських воєвод центральному уряду прямо вказують на подібну ситуацію, зазначаючи, що новоприбулі «черкаси» не слухаються воєводських наказів та «унять их некем» [1, с. 5]. Демократичність настроїв серед українського населення Слобожанщини і не бажання коритися деспотизмові московських правителів яскраво засвідчує чолобитна іншого харківського воєводи Офросімова, в якій останній з відчаєм наголошує на «самовольстві» місцевих мешканців і їх «антидержавності»: «...государь нет ни одного человека тех черкас, который бы тебе...крест целовал...» [Там само, с. 10]. Таким чином, завдяки давнім демократичним принципам в організації суспільно-політичного життя, підкріплених прагненням їх збереження і міцного вкорінення в нових умовах існування, українська переселенська спільнота надійно забезпечувала на ранніх порах взаємовідносин з централізованою державою своє право на самоорганізацію, послаблюючи, а, інколи, і нівелюючи прямий тиск, пряме втручання держави через місцеві воєводські адміністрації у її внутрішній устрій. Проте не можливо було запобігти і прихованого впливу. З метою ретельного впорядкування, а отже, і кращого контролю над населенням у слобідських прикордонних містах проводилися переписи населення [16, с. 131–145]. Подібні заходи не тільки фіксують початок соціального

розшарування в слобідському суспільстві, а й закріплюють царськими грамотами подальшу систему пільг та привілеїв, в тому числі і на власне самоуправління. Виділяючи з основного масиву етнічного українського населення окрему верству – міщанство («черкасы городовые службы») [3, с. 104], московська центральна влада виокремлювала таким чином з під влади козацьких старшин доволі значну групу населення, підпорядковуючи її безпосередньо власній місцевій державній адміністрації – воєводам, порушуючи традиційну самоврядну єдність українців Слобожанщини. Відновити порушений державною владою самоврядний порядок відносно міського українського населення стало можливим у 60 – 70-х рр. XVII ст. Поява в історичних джерелах свідчень про наявність у багатьох містах Слобожанщини «війтівських урядів» вказувала на відродження і в нових суспільно-політичних умовах міського самоврядування за типовими для сусідньої Гетьманщини елементами німецького міського самоврядного права [15]. В таких умовах міщанська громада спроможна була позбавитися «воєводської опіки», зорганізувавшись під власним міщанським самоврядним присудом. Цим процесам знаходимо реальне підтвердження у вимогах, що поставив перед царським урядом в ході повстання 1668 року харківський полковник І. Сірко, наголошуючи на тому, щоб у Слобожанщині були повністю відновлені давні порядки в тому числі і міське самоуправління – «...быть в городах полковникам, старшине и войтам, а воеводам не быти...» [7, с. 46]. Проте історичним реаліям судилося бути інакшими. Нами було проаналізовано комплекс причин, що унеможливлювали функціонування органів міського самоврядування в слобідських містах і самостійне існування повноправних міських громад наприкінці XVII ст. [10; 11]. Конфлікти з московськими воєводами продовжувались протягом усього XVII ст. через те, що воєвода був, як зазначає російська дослідниця А. Гоголева, основним представником центральної влади у таких віддалених регіонах як Слобожанщина, а тому був змушений виконувати досить різноманітні функції: крім оборони міста був наділений широкими судовими і поліцейськими повноваженнями, стежив за

розподілом вільних земель, організовував збір різного роду податей з українського та великоруського населення [5-6].

Найчастіше в цей час причинами конфліктів ставали зловживання місцевих воєвод своєю владою та різні утиску з боку останніх по відношенню до українського населення, хабарництво і застосування до козацтва фізичних розправ, тортур тощо. Конфлікти посилювались і суперечками щодо підпорядкування воєводі та козацькій старшині різних груп населення. Козацька старшина не хотіла примиритися з втратою певної частини свого впливу на «черкас городової служби», а російські воєводи скаржилися на місцевих полковників, що останні вилучають з під їх «регіменту» великоросійське населення, записуючи його у стан козаків, як те робив острогозький поковник І. Сасов [6]. Мова йде про зовнішні вияви упертої боротьби слобожан за збереження старовинних самоврядних традицій в правовій, релігійній, адміністративній, військовій царині, за офіційне визнання автономних претензій слобідської української спільноти, за зменшення тиску і залежності від місцевих державних адміністрацій. Центральний уряд Московської держави протягом XVII ст. намагався вгамувати своїх воєвод у їх конфліктах з місцевими «черкасами», контролювати амбіції окремих осіб, проте неврегульованість адміністративної системи Московської держави XVII ст. дозволяла на місцях воєводським адміністраціям продовжувати різні зловживання, ховаючись за розквітлою бюрократичною системою воєводсько-приказного правління. Сприяла подібним процесам і активно проводжувана в третій чверті XVII ст. центральною владою Росії, реформа прикордонного війська. Збільшення чисельності українців у козацьких підрозділах Белгородського полку за активного сприяння російської держави призвело до утворення Слобідських козацьких полків, що ставило останні у пряму, безпосередню воєнну підконтрольність головному наміснику царської адміністрації в регіоні – Белгородському воєводі. Вплив Белгородських воєвод на суспільно-політичні відносини в середині Слобідських полків став досить потужним, що підтверджується подіями 60-х рр. XVII ст. в Сумському полку.

Воєвода не тільки відмінив рішення козацької «чорної ради» в Сумах, відверто нехтуючи споконвічним козацьким правом вільного вибору старшин, а й власною волею призначив полковником Г. Кондратьєва. В подальшому він активно допомагав місцевому сумському воєводі Шамордіну вирішувати конфлікт між сумським людом і місцевою російською адміністрацією знов-таки на користь свого ставленика Кондратьєва [13, с. 80]. Справу Кондратьєва і позицію, що зайняв у ній Белгородський та місцевий сумський воєводи, В. Юркевич визначав як «явище вийняткове в умовах мінливого життя часів першого оселення слобідських міст» і дає можливість штучного перетворення полковницького уряду з виборного на спадковий [16]. Напевне слобідські «черкаси» добре пам'ятали закріплену правову норму у так званих «нових статтях» Ю. Хмельницького 1659 р., згідно з якою полковничі та інші старшинські посади мали займатися не за вказівкою гетьмана чи московського уряду, а прямим обранням усією спільнотою: «...а чтобъ выбирать полковников на раде, кого межъ себя излюблять» [7, с. 119]. Проте, за свідченнями Д. Багалія, траплялись випадки, коли місцеві громади не просто знаходили «спільну мову» з призначеними воєводами, а й, навіть, у чолобитних прохали царя залишити при виконанні своїх управлінських функцій конкретних воєвод, як то відбувалось у Харкові, за їх шанування давніх привілеїв українців [2].

Певні обмеження українській адміністративній автономії, як це не парадоксально, встановлювали так звані «Жалувані грамоти» московських монархів. За своєю сутністю вони представляли собою спеціальні царські укази, за якими цілі громади чи окремі особи наділялися визначеними в них привілеями. Ці документи XVII-XVIII ст. так чи інакше висловлювали «царське благовоління і милість» до слобожан, давали надію на майбутнє, спонукали до більш масових міграцій завдяки встановленим грамотами цілим комплексом пільг та привілеїв. Проте головною особливістю монарших Жалуваних грамот слобідським полкам є те, що вони, власне, нічого не «жалували», а в більшості підтверджували чи, точніше сказати, стверджували наявність тих чи інших традиційних для українства суспільно-політичних чи господарсько-

економічних явищ [2, с. 41]. Цим «ствердженням» центральний уряд прагнув зафіксувати надані слобожанам привілеї, як явище тимчасове, залежне від волі та рішення влади, як її право на збільшення чи, відповідно, скорочення цих пожалувань, в наслідок чого населенню Слобожанщини доводилось досить часто звертатися до московських царів з чолобитними про їх чергове ствердження чи надання нових. Грамоти слобідським полкам практично не містять правової інформації про основи їх автономного статусу, не містять вони і даних про функції місцевих «черкаських» урядників, виборчі та інші самоврядні права населення, хоча останні є основою «старочеркаських обикностей». До того ж єдину для всіх слобідських полків грамоту було надано лише за правління цариці Єлизавети Петрівни, а до цього часу кожен полк отримував їх окремо, що значно зменшувало загальну автономію краю, порівняно з Гетьманщиною, де основою її автономії були так звані Гетьманські статті, як міждержавні угоди, що фіксували правове становище Гетьманщини, рамки її автономії, права і обов'язки станів тощо. Московський уряд, залишаючи поза увагою внутрішньо-управлінські стосунки слобожан, надаючи грамоти кожному полку окремо, звертаючись до кожного полковника особисто, переслідував мету запобігти формуванню почуття територіальної цілісності серед населення, політичної згуртованості та державної єдності. Таким чином Слобідська Україна не мала як, наприклад Гетьманщина ознак державної унітарності, а, отже, її автономія та самоврядні права, як справедливо зазначає А. Єфименко, «...не мали того вигляду політичної самостійності, яку гетьманська влада надавала суспільному устрою Лівобережжя» [9].

Відносини самостійності в управлінні внутрішніми справами переселенських громад, засновані на певному делегуванні державою владних повноважень регіональним національним органам влади, наштовхувались на кардинальний спротив з боку воєводських адміністрацій, що діяли в межах чіткої централізованої загальнодержавної структури управління та мали реалізовувати на місцях приписи й розпорядження монаршої волі з приводу організації господарського освоєння і захисту колонізованих територій «Дикого

поля». В умовах посилення адміністративного тиску, викликаного процесами подальшої загальнодержавної централізації влади, воєводські адміністрації звужували можливості самоврядних органів влади «черкаських» переселенців у відправленні своїх давніх управлінських функцій.

Список використаних джерел:

1. *Багалеї Д. І.* Матеріали для історії колонізації і быта степної окраїни Московського державства в XVI – XVIII ст. / Д. І. Багалеї. – Х. : Тип. Счасни, 1886. – Т. 1 – 358 с.
2. *Багалій Д. І.* Історія Слобідської України / Д. І. Багалій. – Х. : Основа, 1990. – 256 с.
3. *Багалеї Д. І.* Історія міста Харків за 250 років його існування (1655 – 1905). Іст. Монографія : в 2 т. / Д. І. Багалеї, Д. П. Міллер. – Х. : Репринт. изд., 1993. – Т. 1. – 572 с.
4. *Гоголева А. А.* Власть острогожського черкаського полковника і воєвод в 1680 г. Воєводське управління українськими переселенцями. / А. А. Гоголева // Из історії Воронежського краю : зб. статей. – Воронеж, 2002. – Вып. 10. – С. 21–34.
5. *Гоголева А. А.* Проблема взаимоотношень острогожського черкаського полковника і воєвод в 1680 г. / А. А. Гоголева // Соціальна історія російської провінції в контексті модернізації аграрного суспільства в XVII – XVIII ст. – Воронеж, 2002. – Вып. 10. – С. 27–34.
6. *Гоголева А. А.* Іван Семенович Сасов – острогожський воєвода і черкаський полковник / А. А. Гоголева // Из історії воронежського краю. – Воронеж, 2004. – Вып. 12. – С. 41–58.
7. *Горобець В. М.* Система управління в козацькій державі / В. М. Горобець // Історія державної служби в Україні : у 5 т. / відп. ред. Т. В. Мотренко, В. А. Смолій ; редкол. : С. В. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – С. 209–278.
8. *Грушевський М. С.* Очерк історії українського народу / М. С. Грушевський. – 2-е изд. – К. : Лыбидь, 1991. – 400 с.
9. *Ефименко А. Я.* Історія українського народу / А. Я. Ефименко. – К. : Лыбедь, 1990. – 512 с.
10. *Коняєв Є. А.* Особливості становлення та еволюції міського самоврядування м. Харків середини XVII – другої половини XVIII ст. / Є. А. Коняєв // Публічне управління: виклики XXI століття : зб. тез XIII Міжнар. наук. конгресу, 21 – 22 березня 2013 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2013. – С. 98–99.
11. *Коняєв Є. А.* До питання про існування в'їтівського управління у слобідсько-українських поселеннях / Є. А. Коняєв // Публічне управління XXI століття: від соціального діалогу до суспільного консенсусу : зб. тез до XIV Міжнар. наук. конгресу. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2014. – С. 117–119.
12. *Маслійчук В. Л.* Генеза та еволюція слобідського козацтва / В. Л. Маслійчук // Історія українського козацтва : нариси : у 2 т. – К. : ВД «Києво-Могилянська академія», 2006. – Т. 2. – С. 632–643.
13. *Маслійчук В. Л.* Сумський полковник Герасим Кондратьєв / В. Л. Маслійчук // Український історичний журнал. – 2006. – № 4. – С. 77–87.
14. *Семенов В. М.* Заселення Слобідської України як досвід українсько-російської взаємодії / В. М. Семенов // Історія та перспективи соціально-економічного розвитку, державного регулювання та місцевого самоврядування Півдня Росії та України : зб. наук. праць міжнар. наук.-прак. Інтернет-конференції, Суми-Курськ, 21-22 травня 2010 р. – Суми : СумДУ, 2010. – Ч. 2. – С. 22–26.
15. *Филарет.* Історико-статистическое описание Харьковской епархии / Филарет. – Х. : Изд. дом «Райдер», 2004. – Т. 1. – 328 с.

16. Юркевич В. Харківський перепис р. 1660 (Перепис Слободжанщини Ф. П. Пестрікова й С. С. Ушакова) // Записки історико-філологічного відділу УАН. – К., 1928. – Кн. 20. – С. 129–173.

Koniaiev Ye. A., Relations of Centralism and Autonomy in Administration of Slobidskyi Land in Second Half of XVII-th Century.

The analysis of administrative relations in the territory of the Slobidska Ukraine of the middle – second half of the XVII-th century has been conducted in the context of the local Ukrainian communities' opposition to the centralization policy of the central government of the Moscow state.

Key words: territorial and administrative autonomy, centralism relations, delegation of authority, internal autonomy administration

Коняев Е. А. Отношения централизма и самостоятельности в управлении Слободским краем во второй половине XVII в.

Проведено анализ управленческих отношений на территории Слободской Украины в середине – второй половине XVII в. в контексте сопротивления местных украинских общин централизаторской политике центрального правительства Московского государства.

Ключевые слова: территориальная и административная автономия, отношения централизма, делегированы полномочий, внутренняя управленческая самостоятельность.