

Електронне наукове фахове видання "Державне управління: удосконалення та розвиток" включено до переліку наукових фахових видань України з питань державного управління (Наказ Міністерства освіти і науки України від 06.11.2014 № 1279)

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**  
удосконалення та розвиток



№ 12, 2014 [Назад](#) [Головна](#)

УДК 37.014(477)

*С. М. Пасичник,  
викладач кафедри ІМ та ВП, Академія сухопутних військ, м. Львів*

## СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ЦЕНТРАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ГЕТЬМАНЩИНИ

*S. M. Pasichnyk,  
lecturer of the FL and MT department, Lviv Army Academy*

### FORMATION OF THE CENTRAL ADMINISTRATION OF THE HETMANSCHYNA

*С. М. Пасичник,  
преподаватель кафедры ИМ и ИП, Академия сухопутных войск, г. Львов*

### СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ ГЕТЬМАНЩИНЫ

*У статті автор аналізує передумови становлення державної системи управління. Висвітлено питання розвитку системи центральної адміністрації та особливостей здійснення загальнодержавного управління на території Гетьманщини. Встановлено, що формально Гетьманщина постала після укладення Зборівського мирного договору. Доведено, що на кінець 1648-початок 1649 рр. Гетьманщина мала усі основні ознаки державності.*

*The paper analyzes prerequisites of the national system of governance. The questions of development of the central administration and management of the implementation of the national territory of Hetmanshchyna. Established that formally Hetmanshchyna was formed in the result of Zborivsky's peace treaty. It is proved that at the end of 1648 beginning of 1649 Hetmanshchyna had all the basic features of a state.*

*В статье автор анализирует предпосылки становления государственной системы управления. Освещены вопросы развития системы центральной администрации и особенностей осуществления общегосударственного управления на территории Гетманщины. Установлено, что формально Гетманщина образовалась после заключения Зборовского мирного договора. Доказано, что на конец 1648 начало 1649 Гетманщина имела все основные признаки государственности.*

**Ключові слова:** Гетьманщина, центральна адміністрація, система управління, державність, народовладдя.

**Keywords:** Hetmanshchyna, central administration, governance, governance system, statehood, democracy.

**Ключевые слова:** Гетманщина, центральная администрация, система управления, государственность, народовластия.

**Постановка проблеми.** Питання становлення та розвитку системи управління Гетьманщини безпосередньо пов'язане із соціально-політичним становищем та зовнішньою політикою Козацької держави другої половини XVII - початку XVIII ст., рішеннями Переяславської ради 1654 р., Андрусівського договору та статтями, підписаними між українськими гетьманами і московським царем (Переяславськими, Московськими, Глухівськими, Коломацькими та ін.)

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичною та методологічною базою дослідження слугували праці сучасних вчених у галузях державного управління, історії та права: В.Смоля, В. Степанкова, Н.Яковенко, А.Д'яконіхіна, В.Кульницького, П. Лепісевич, Я. Терлюк, В.Сухоноса, та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Українська козацька держава XVII століття, яка утворилася внаслідок національно-визвольної війни 1648-1654 рр., пройшла різні фази розвитку, що позначилися на її кордонах, устрої та державно-правовому становищі. В науковій літературі існує ряд назв Козацької держави, зокрема: Військо Запорозьке, Військо Запорозьке Низове, Гетьманщина. Це був витвір реєстрових козаків, що жили на українських землях на північ від Запорозжя. Назва Військо Запорозьке Низове стосується запорозьких земель, а Гетьманщина – це козацькі полки на лівому березі Дніпра, які безпосередньо підпорядковувалися владі гетьмана і після 1667 р. за умовами Андрусівського перемир'я відійшли до Московської держави [1, с. 208].

На кінець 1648-початок 1649 рр. Військо Запорозьке мало усі основні ознаки державності: власну територію, публічність влади, забезпеченість спеціальним апаратом управління. Національна держава, створена Б. Хмельницьким, за його життя охоплювала територію з населенням понад 3 млн. осіб. На заході її кордон збігався з порубіжжям старого Брацлавського воеводства, на півночі в районі м. Зв'язоля (сучасний Новоград-Волинський) дотикався до р. Горині, далі вище Овруча тягнувся через Прип'ять і Дніпро на лівий берег, охоплюючи Любеч, Новгород-Сіверський і Стародуб (тепер Брянська обл. Російської Федерації) [2, с. 202].

Резиденцією Гетьманського апарату та столицею Гетьманщини до моменту поділу її на Правобережну та Лівобережну було рідне місто Б. Хмельницького Чигирин – Чигиринський замок на горі над р. Тясмином. Там зберігались державні клейноди – гетьманська булава, корогви, гетьманський бунчук і печатка Війська Запорозького із зображенням козака з ружницею на плечі та шаблею при боці.

Адміністративний устрій Гетьманщини дублював структуру військ. Адміністративно-територіальні одиниці відповідали ієрархії бойових підрозділів Запорізької Січі, забезпечуючи максимально швидко мобілізацію військовозобов'язаного населення – козацтва.

Основні засади внутрішньої організації Козацької держави визначив Переяславський договір, а її модель була продиктована надзвичайним станом, який існував на українських землях від початку національно-визвольної війни під проводом Б. Хмельницького. Для виконання владних функцій було пристосовано військово-адміністративну полково-сотенну організацію реєстрового козацтва. Дехто із дослідників порівнює її із військовою диктатурою, здійснюваною гетьманом і вищою старшиною від імені козацтва, що було підкріплено титулатурою Б. Хмельницького та його наступників у дипломатичному листуванні – гетьман Війська Запорозького [3, с. 201].

Прототипом державного апарату Гетьманщини стали установи Запорізької Січі, в якій вся влада належала козацькому війську. Найбільший розквіт Запорізької Січі припадає на XVI - XVII ст. У ній сформувалася самобутня організація козацького самоврядування, яка згодом лягла в основу державного механізму Гетьманщини.

Так, вищим органом влади Запорозької Січі була військова рада за участю всіх козаків. Вона вирішувала найважливіші питання. Ради скликалися за потребою, а обов'язково – 1 січня і 1 жовтня. Вона обирала на рік уряд Січі – військового старшину, а також місцеві органи влади – панкову і курінну старшину.

Трирівнева система державного управління Гетьманщини (генеральний, полковий та сотенний рівні) стала унікальним явищем в історії українського та світового державотворення. Вона не спиралась безпосередньо на стару державну традицію Київської Русі, а зародилась на хвилі козацького повстання проти Польщі і була прийнята духом свободи та демократії. Вона поєднала в собі народовладдя Запорозької Січі та елементи мілітарної організації управління, продиктованої викликами часу.

З перших днів національно-визвольної війни фактична влада перейшла до запорозького війська. Генеральний уряд на чолі з гетьманом виконували функції кабінету міністрів і займався організацією держави. У військових умовах склався становий державний устрій. Всі адміністративні функції після ліквідації польсько-шляхетського державного апарату стала виконувати козацька старшина. На верхівці владної організації Гетьманщини стояли три управлінські інституції: Генеральна (загальна військова) рада, Старшинська рада, гетьман. Вищим державним органом виконавчої влади Гетьманщини був Генеральний уряд.

Невизначеність норм представництва на генеральних радах становила суттєвий недолік у функціонуванні політичної системи Гетьманщини. Так, старшина, невдоволена ухваленими на раді рішеннями, отримувала можливість апелювати до російського царя чи польського короля. Це сприяло анулюванню постанов, і зумовлювало дестабілізацію в країні [4, с. 40].

Запровадження представницького принципу формування Генеральної військової ради через допущення на неї лише старшини та виборних «чолніших» козаків, було зумовлене об'єктивною необхідністю вдосконалення ради та намаганням гетьмана й козацької старшини усунути простих козаків від участі у вирішенні найважливіших державних справ. Подібні заходи сприяли трансформації Генеральної ради з інституту прямого волевиявлення в представницьку установу.

Генеральна військова рада не мала встановленого місця й періодичності проведення. Кожного разу час і місце, мету проведення ради визначав гетьманський універсал. До компетенції Генеральної ради, відповідно до норм козацького права, належало: вибори гетьмана і генеральної старшини та усунення їх від влади, ратифікація міждержавних угод, санкціонування законів, прийняття рішень з питань війни та миру, судочинство. Слід зазначити, що загальна рада жодного разу не скористалась правом позбавити гетьмана і генеральних старшин займаних посад та здійснити над ними суд [5, с. 41].

На Генеральній раді голосування було відкритим та одноосібним, відбувалось за допомогою вигуків, а вразі прийняття схвального рішення – підкиданням шапок. Підрахунок голосів не проводився. Ухвалення рішень фіксувалось на слух чи візуально.

У другій половині XVII ст. Генеральна рада почала втрачати своє політичне значення. Гетьман та козацька старшина поступово перетворили її у формальний засіб легітимного приходу до влади. В кінці XVII ст. рада взагалі перестала скликатись. Таким чином, Генеральна рада в Гетьманщині була оригінальним державно-правовим інститутом, діяльність якого свідчила про демократичні традиції українського державотворення.

Із занепадом ролі Генеральної ради в Гетьманщині помітно зростало значення Старшинської ради. Старшинська рада існувала у трьох іпостасях:

- Мала Рада (входили гетьман та Генеральна старшина);

- Велика Рада (входили гетьман, Генеральна старшина, полковники та полкова старшина);

- ширші збори Старшинської ради, до складу якої крім гетьмана, Генеральної старшини, полковників та полкової старшини входили сотники, міська рада та вище духовенство. Вони скликались двічі на рік – між Різдом і Водохрещем та на Великдень.

До виняткових прерогатив Старшинської ради належала зовнішньополітична сфера. Участь старшини у визначенні та реалізації зовнішньополітичного курсу Гетьманщини була зафіксована у нормах угод українських гетьманів із російськими царями (Коломацькі статті, Конституція п. Орлика 1710 р.). До компетенції старшинської ради належали питання регулювання податкової політики, право розпоряджатись разом із гетьманом земельним фондом. Важливе місце вона посідала у процедурі виборів гетьмана. Незважаючи на те, що юридично елекційне право належало до прерогатив Генеральної ради, дуже часто результати виборів визначались вже на Старшинській раді. Так, на старшинських радах на посаду гетьмана були обрані І. Виговський, Я. Сомко, П. Дорошенко, Д. Многогрішний. Інколи засідання Старшинської ради, на якій обговорювалось питання виборів гетьмана, відбувалось перед зібранням Генеральної ради. Так було зроблено при обранні на гетьманство І. Самойловича (1672 р.), І. Мазепи (1687 р.), І. Скоропадського (1708 р.), Д. Апостола (1727 р.) [6, с. 43-44].

Важливе місце у системі центральної адміністрації Гетьманщини відіграв інститут гетьмана, адже зміна влади гетьмана неодмінно позначалась на державно-правовому станові Гетьманщини. Правову основу влади гетьмана склали норми усного звичаєвого права «давні права та вольності», міждержавні договори, законодавчі акти Гетьманщини. Конституційним актом діяльності гетьмана за своєю суттю стали прийняті загальною військовою радою у червні 1648 р. «Статті про устрій Війська Запорозького» [7, с. 45].

Козацьке право визнавало за гетьманом законодавчі повноваження. Він видавав універсали – правові акти, що мали силу закону. Гетьман був головою виконавчої влади, очолював Генеральний уряд. Йому належало право остаточного затвердження на посадах полкової і сотенної старшини. Також гетьман був головнокомандувачем збройних сил Гетьманщини. Він складав козацький реєстр, видавав накази про передислокацію, мобілізацію чи демобілізацію козацьких полків. Гетьман видав питаннями зовнішньої політики, представляючи Військо Запорозьке за кордоном, підписував міждержавні угоди та складав присягу при їх укладенні. Гетьманові належали широкі судові повноваження. Він очолював судову колегію Ради старшин, а за необхідності – колегію Генерального суду – виступав вищою апеляційною інстанцією.

Гетьману належала вища законодавча влада: він видавав універсали, що мали статус вищих законодавчих актів. Як глава виконавчої влади гетьман розпоряджався державними витратами, організовував збирання податків, мав право на роздачу державних земель. Гетьман представляв державу у зовнішніх стосунках, був вищим воєначальником, часто сам призначав генеральну старшину й полковників. Гетьман був вищою апеляційною судовою інстанцією, мав право затверджувати судові вироки, інколи, стосовно бунчужових товаришів та козацької верхівки, самостійно розглядав судові справи.

Гетьман на правах головуючого входив до складу Загальної військової і Старшинської рад, які без його участі не були правомочними приймати рішення. Він скликав та розпускав дані ради, вів їх засідання, визначав коло питань, що належали до розгляду. Важливим моментом у зміцненні влади Б. Хмельницького було визнання його як носія вищої державної влади правителями інших країн. [8, с. 45].

У розвитку інституту гетьмана в окремі періоди мали місце авторитарні тенденції та прагнення до трансформації виборної гетьманської влади у спадкову монархічну. Яскраво вони проявились в часи правління гетьманів І. Виговського, Д. Многогрішного, І. Самойловича, І. Мазепи. Кожен з них намагався зосередити у своїх руках широке коло повноважень та ще за життя визначити свого наступника. Найбільше це вдалось Б. Хмельницькому [9, с. 46].

Важливу роль в системі організації державного управління Гетьманщини відігравала Генеральна старшина. Скликали Раду генеральної старшини, як правило, кілька разів на рік – на Різдом, Великдень, Спаса, Новий рік. На раді обговорювались такі питання як організація оборони краю, висунення кандидатур на важливі посади, справи адміністративного, судового і господарського характеру. Спробу законодавчо закріпити терміни з'їздів і функції ради було зроблено в конституції П. Орлика 1710 р. [10, с. 243-245], але, остання так і не була реалізована на території Лівобережної України. Ряд дослідників (Л. Окиншевич, Д. Дорошенко) порівнює раду генеральної старшини з пани-радою Великого князівства Литовського, з боярською думою Московського царства, з радою ноблів у Французькому королівстві тощо.

Часткова виборність старшини у владних інституціях надавали Козацькій державі стихійно-демократичного характеру. У ній, хоч і без відповідних юридичних декларацій, de facto утвердилась всестановна рівність з розподілом функціональних обов'язків станів без виділення жодного з них у верству, привілейовану законом на шкоду решті. У Гетьманщині в часи правління Б. Хмельницького вдалось поєднати такі малопоєднані принципи як військова централізація та народовладдя [11, с. 202].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, Козацька держава постала на території Київського, Чернігівського, Брацлавського воеводств після укладення Зборівського мирного договору у серпні 1649 р. Її кордони змінювались залежно від зовнішньополітичної та військової ситуації. Особливості функціонування системи управління Гетьманщини, основні засади та принципи його побудови були визначені законодавчими актами козацької держави – універсалами гетьманів та полковників, та міжнародно-правовими угодами, які вплинули на державно-правовий статус Війська Запорозького (Зборівський договір, Березневі статті, Гадяцька угода, Московські та Коломацькі статті).

На верхівці владної організації Гетьманщини стояли три управлінські інституції: Генеральна (загальна козацька) рада, Старшинська рада гетьман. Владний апарат очолював гетьман. Він зосереджував в своїх руках законодавчі, виконавчо-розпорядчі та судові функції. В рамках законодавчих повноважень він видавав універсали – правові акти, що мали силу закону. Очолюючи Генеральний уряд, гетьман був головою виконавчої влади. Також гетьманові належали широкі судові повноваження. Він очолював судову колегію Ради старшин, а за необхідності – колегію Генерального суду. Дорадчим органом при гетьмані була Рада генеральної старшини. Виконавчо-розпорядчі функції були покладені на Генеральну військову канцелярію. Посада гетьмана залишалась виборною, але процедура виборів втратила свій початковий січовий демократичний характер. Козацька старшина висувала власного кандидата і формувала такий склад виборців, який проголосував би за нього. Тож вибори гетьмана Генеральною радою мали формальний характер.

#### Список використаних джерел:

1. Бабич О. М. Реформування системи місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: сьогодення та перспективи / О. М. Бабич //

Проблеми державного управління та адміністративне право. Часопис Київського університету права. — 2009. — №. 2. — С. 109-111.

2. Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття / Н. Яковенко. — Київ: Генеза, 1997. — 311 с.-с.202
3. Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття / Н. Яковенко. — Київ: Генеза, 1997. — 311 с.-с.201
4. Лепісевич П. М., Терлюк І. Я. Козацька держава і право. Навчальний посібник з історії держави і права України / П. М. Лепісевич, І. Я. Терлюк. — Львів: видавництво «Край», 2005. — 136 с.-с.40
5. Лепісевич П. М., Терлюк І. Я. Козацька держава і право. Навчальний посібник з історії держави і права України / П. М. Лепісевич, І. Я. Терлюк. — Львів: видавництво «Край», 2005. — 136 с.-с.41
6. Лепісевич П. М., Терлюк І. Я. Козацька держава і право. Навчальний посібник з історії держави і права України / П. М. Лепісевич, І. Я. Терлюк. — Львів: видавництво «Край», 2005. — 136 с.-с.43-44
7. Лепісевич П. М., Терлюк І. Я. Козацька держава і право. Навчальний посібник з історії держави і права України / П. М. Лепісевич, І. Я. Терлюк. — Львів: видавництво «Край», 2005. — 136 с.-с.45
8. Лепісевич П. М., Терлюк І. Я. Козацька держава і право. Навчальний посібник з історії держави і права України / П. М. Лепісевич, І. Я. Терлюк. — Львів: видавництво «Край», 2005. — 136 с.-с.45
9. Лепісевич П. М., Терлюк І. Я. Козацька держава і право. Навчальний посібник з історії держави і права України / П. М. Лепісевич, І. Я. Терлюк. — Львів: видавництво «Край», 2005. — 136 с.-с.46
10. Кульчицький В. Тищик Б. Історія держави і права України: Навчальний посібник / Кульчицький В., Тищик Б.— К.: Атіка, 2001. — 318 с.
11. Яковенко Н. Нарис історії України з найдавніших часів до кінця XVIII століття / Н. Яковенко. — Київ: Генеза, 1997. — 311 с.-с.202

#### References:

1. Babych, O. M. (2009), «Reform of the local executive authorities and local self-government: the present time and the perspectives», Problemy derzhavnoho upravlinnia ta administratyvne pravo, Chasopys Kyivs'koho universytetu prava, №. 2, pp. 109-111.
2. Yakovenko, N.(1997), Narys istorii Ukrainy z najdavnishykh chasiv do kintsia XVIII stolittia (Outline of History of Ukraine from ancient times to the end of the XVIII century), Heneza, Kyiv, Ukraine.
3. Yakovenko, N.(1997), Narys istorii Ukrainy z najdavnishykh chasiv do kintsia XVIII stolittia (Outline of History of Ukraine from ancient times to the end of the XVIII century), Heneza, Kyiv, Ukraine.
4. Lepisevych, P. M. and Terliuk, I. Ya (2005), Kozats'ka derzhava i pravo.( Cossack state and law.), Vydavnytstvo Kraj, L'viv, Ukraine.
5. Lepisevych, P. M. and Terliuk, I. Ya (2005), Kozats'ka derzhava i pravo.( Cossack state and law.), Vydavnytstvo Kraj, L'viv, Ukraine.
6. Lepisevych, P. M. and Terliuk, I. Ya (2005), Kozats'ka derzhava i pravo.( Cossack state and law.), Vydavnytstvo Kraj, L'viv, Ukraine.
7. Lepisevych, P. M. and Terliuk, I. Ya (2005), Kozats'ka derzhava i pravo.( Cossack state and law.), Vydavnytstvo Kraj, L'viv, Ukraine.
8. Lepisevych, P. M. and Terliuk, I. Ya (2005), Kozats'ka derzhava i pravo.( Cossack state and law.), Vydavnytstvo Kraj, L'viv, Ukraine.
9. Lepisevych, P. M. and Terliuk, I. Ya (2005), Kozats'ka derzhava i pravo.( Cossack state and law.), Vydavnytstvo Kraj, L'viv, Ukraine.
10. Kul'chyts'kyj, V. and Tyschuk, B.(2001), Istoriia derzhavy i prava Ukrainy, (History of State and Law of Ukraine), Atika, Kyiv, Ukraine.
11. Yakovenko, N.(1997), Narys istorii Ukrainy z najdavnishykh chasiv do kintsia XVIII stolittia(Outline of History of Ukraine from ancient times to the end of the XVIII century), Heneza, Kyiv, Ukraine.

*Стаття надійшла до редакції 03.12.2014 р.*



ТОВ "ДКС Центр"