

УДК 352: 94(477)

*В. М. СЕМЕНОВ*

## **ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII – XVIII СТ.**

*Проведено аналіз правових, територіальних та фінансово-матеріальних основ організації та діяльності органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.*

**Ключові слова:** основи організації, Слобідська Україна, жалувані грамоти.

*In the article provides of the legal, territorial and financial and material foundations of the organization and activities of public authorities Slobidska Ukraine in the second half of the XVII – XVIII centuries*

**Key words:** foundations of the organization, Slobidska Ukraine, zhaluvani gramoty.

Український народ має значний досвід державотворення, і його дослідження є важливим завданням для науковців, що працюють у галузі історії державного управління, бо подальший розвиток і розбудова системи державної влади та здійснення її реформування в Україні неможливі без вивчення історичного досвіду функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У XVII-XVIII ст. перед українцями, як і сьогодні, гостро стояло питання створення та модернізації органів державної влади. Цей період у науковій літературі має назву Козацької доби. Державотворчі процеси в Україні державотворення у той час відбувалися на Гетьманщині, Запорозькій Січі та Слобідській Україні. Саме розгляду системи організації влади Слобожанщини присвячено цю статтю.

Дослідженню суспільно-політичної історії Слобожанщини присвячено доволі значну кількість робіт. Серед них заслуговують на нашу увагу праці Е. Альбовського, Д. Багалія, Д. Бантиша-Каменського, М. Гербеля, І. Квітки, П. Куліша, В. Маслійчука, В. Пассека, А. Шлюсарського та ін.

Якщо вивченню історії Слобідської України приділено доволі значну увагу, то дещо гіршою є ситуація з дослідження управлінських інституцій, цього історичного регіону. Навіть у навчальних посібниках з державного управління в першу чергу розглядаються управлінські інститути Гетьманщини та Запоріжжя і лише незначна за обсягом частина матеріалів присвячується Слобідському краю. Також можна зазначити, що кожен з авторів, які в тій чи іншій мірі займалися дослідженням управлінських інститутів Слобідського краю Козацької доби, має свої підходи при розгляді зазначених питань. Що певною мірою ускладнює розуміння і осмислення процесів державотворення на Слобідській Україні.

З огляду на зазначене метою статті обрано завдання охарактеризувати основи організації і діяльності органів влади Слобідської України в XVII-XVIII ст. з допомогою сучасного категоріального апарату.

Перш ніж перейти до аналізу управлінських інститутів Слобожанщини, необхідно окреслити категоріальний апарат, за допомогою якого буде проводитися дослідження, а саме, що розуміється під основами організації і діяльності органів влади. У системі юридичних наук і, зокрема, в навчальній дисципліні “Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні” під основами організації та діяльності органів публічної влади розуміється система зовнішніх чинників як необхідних умов існування й ефективного функціонування органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Це ті об’єкти реальної дійсності, на які спираються у своїй діяльності владні органи, ті ресурси, що вони мають у своєму розпорядженні. Основи є різноманітними за своєю природою, об’єктивним складом, що дає змогу дати їх наукову класифікацію [2, с. 59].

Більшість дослідників виокремлюють три види основ організації і діяльності органів державної влади: правову, територіальну та матеріально-фінансову.

Стосовно правових основ С. Сergyoga зазначає, що, насамперед, усі органи публічної влади та їх посадові особи мають діяти тільки на основі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Органам публічної влади притаманна правова форма діяльності, що вимагає від них, коли вони приймають певне рішення й оформляють його правовим актом, вдаватися до аргументації, підводити під рішення правову базу. Тому й система правових норм, що є юридичним підґрунтям організації та діяльності органів публічної влади, називається їх правовою основою [2, с. 59].

Компетенція кожного з органів публічної влади поширюється на чітко окреслену територію, юридична сила їхніх актів обмежена не тільки в часі та за кількістю осіб, але й у просторі. Водночас потенційні можливості органів публічної влади об’єктивно обмежені ресурсними можливостями відповідних частин території країни. Особливості підвладної території суттєво позначаються на всіх елементах організації та діяльності органів публічної влади. Адже територіальні одиниці кожної країни відрізняються за економічними, екологічними, соціальними, історичними, культурними, національними, демографічними, релігійними та іншими ознаками. Тому при розробці та прийнятті владних рішень відповідні органи й посадові особи повинні приймати їх не тільки на підставі правових приписів, але й з урахуванням різноманітних кількісних і якісних показників підвладної території. Природний і соціальний потенціал географічного простору, що перебуває під юрисдикцією органів державної влади чи органів місцевого самоврядування і на який вони спираються при розробці, прийнятті та здійсненні своїх владних рішень, називається територіальною основою органів публічної влади [Там же, с. 60].

Характеризуючи матеріально-фінансові основи організації і діяльності органів влади, С. Сergyoga зазначає, що існування й повноцінне функціонування органів публічної влади можливе тільки в певних матеріальних і фінансових умовах. Адже вони повинні мати адміністративні будинки, кожен з підрозділів

повинен працювати в окремому приміщенні, обладнаному оргтехнікою, меблями, засобами зв'язку. Оперативне вирішення питань безпосередньо на місцях вимагає наявності службового транспорту. Особам, що працюють в органах публічної влади на постійній основі, необхідно виплачувати заробітну плату, стимулювати преміями й надбавками, забезпечувати їхнє оздоровлення й відпочинок, створювати необхідні службові й житлові умови. Означені фактори обумовлюють об'єктивну потребу в тому, щоб кожен з органів державної влади чи органів місцевого самоврядування мав у своєму розпорядженні таке майно та фінансові ресурси, які необхідні для виконання покладених на нього функцій і повноважень. Обсяг і перелік цих ресурсів має бути достатнім для того, щоб кожен з органів був у змозі функціонувати самостійно й ефективно, без допомоги інших суб'єктів. Сукупність об'єктів публічної (державної та комунальної) власності, що забезпечують діяльність органів публічної влади, називається їх матеріально-фінансовою (економічною) основою [Там же, с. 60].

Отже, до основ організації та діяльності органів публічної влади можна віднести правову, територіальну та матеріально-фінансову. Слід зауважити, що більшість фахівців у галузі державного будівництва та місцевого самоврядування погоджуються з такою класифікацією.

За допомогою зазначеного вище інструментарію проаналізуємо основи організації і діяльності органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.

Як українське державне утворення Слобідська Україна виникла в середині XVII ст. на території сучасних Сумської, Харківської, а також суміжних з ними частин Донецької, Луганської областей України та Белгородської, Воронежської і Курської областей Російської Федерації. За свідченням Д. Багалія: “За московського царя Олексія Михайловича з Правобережної та Лівобережної України переселилася велика чисельність українців. Вони поосажували багато міст, слобод, сіл і хуторів, котрі власне і склали з себе Слобідські козацькі полки, або інакше – Слобідську Україну” [1, с. 25]. Переселенці отримали право на збереження своєї військової козацької організації, що існувала на тих місцях, звідки вони прийшли.

До складу Слобідської України входило п'ять козацьких полків: Ізюмський, Острогозький, Охтирський, Сумський та Харківський. В адміністративному та військовому відношенні вони підпорядковувались белгородському воєводі, Розрядному приказу, а з 1688 р. – Посольському.

Перший слобідський полк (Острогозький) сформувався 1652 р. з уже діючої козацької структури переселенців на чолі з чернігівським полковником І. Дзиньковським. Оформлення трьох інших полків – Сумського, Охтирського і Харківського – пов'язане з реформою російських збройних сил в 50-х рр. XVII ст. Тоді було утворено напіврегулярне помісне військо – Белгородський полк, а в його складі “черкаські” (українські) полки. Приблизно в цей же час стихійно виникали також інші полки: Колонтаївський, Зміївський, Воронежський, але проіснували вони не довго [6, с. 13–14]. Ізюмський полк було утворено дещо пізніше.

Московський уряд навмисне не об'єднував слобідські полки під управлінням однієї особи з середовища українців, звертаючись до кожного полку окремо і намагаючись, щоб серед слобідських козаків не виробилось почуття окремої територіальної цілісності.

Управління Слобідської України було побудоване в основному так само, як і на Лівобережній Україні того часу, тобто за полково-сотенною системою. Як зазначає А. Слюсарський: “Українські переселенці принесли з собою традиції козацького самоврядування. Російський уряд зберіг систему військово-адміністративного устрою, з тієї причини, що вона була зручними та перевіреним засобом проти татарських нападів” [8, с. 113].

Хоча в науковій літературі розробці тематики козацького права і приділено певну кількість матеріалів, зокрема, над цією темою працювали А. Гурбик, О. Кресін, В.Щербак та ін., але, як зазначає О. Кресін: “Поки що не створено цілісної праці, в якій би було прослідковано еволюцію козацького права. Ступінь дослідження останнього на Слобожанщині або в Ханській Україні вельми незадовільний” [4, с. 160]. Відповідно до цієї тези, можна зазначити, що характеристика правових основ організації і діяльності органів публічної влади Слобожанщини у другій половині XVII-XVIII ст. є доволі непростим завданням і потребує додаткових досліджень. Але певні висновки все ж таки зробити можна. Зокрема, вже згаданий О. Кресін наголошує на тому, що козацьке право цього регіону суттєво відрізнялося від козацького права Гетьманщини відокремленням, хоча і непослідовним, елементів станового та державного права, не передбачало права козацтва на створення надстанових політичних структур та управління іншими станами. Так само істотно різнилися за своїм характером джерела козацького права: якщо в Гетьманщині у другій половині XVII ст. це були здебільшого договірні акти, які затверджувалися царськими жалуваними грамотами, то в Слобідській Україні – односторонні акти царського уряду [4, с. 172].

До джерел козацького права Слобожанщини, які становили правову основу організації і діяльності органів публічної влади цього краю можна віднести нормативно-правові документи Московського царства, а пізніше – Російської імперії, нормативні документи слобідський козацьких полків, які видавалися полковниками та іншою козацькою старшиною, звичаєве козацьке право.

До першої категорії джерел козацького права цього історичного регіону можна віднести були так звані жалувані грамоти. Під жалуваними грамотами розумілися документи давньоруських великих або удільних князів, згодом – російських царів та імператорів про надання окремим особам, станам, іншим групам населення або установам (зокрема, церквам, монастирям) нерухомого майна, економічних і політичних, привілеїв. У другій половині XVII-XVIII ст. російські царі надавали жалувані грамоти українській козацькій старшині, а також церквам і монастирям в Україні на володіння маєтками, хуторами, млинами тощо [9, с. 113]. Саме цими документами практично визначалося право того чи

іншого козацького полку на автономію. Відповідно документальною основою автономії Слобожанщини були царські “жаловані” грамоти. Першу таку грамоту дістав у 1652 р. Острогозький полк, у 1669 р. Харківський, Сумський та Охтирський, а в 1670 р. – Ізюмський полк. Ці грамоти надавали право власного козацького устрою, свободу від податків на землю, право вільної торгівлі та викурювання горілки [3, с. 219]. Цю тезу підтверджує і Д. Багалій, який зазначає, що основою автономії Слобожанщини були царські жаловані грамоти, котрі видавалися Слободським полкам, так само як основою автономії Лівобережної України були так звані гетьманські статті [1, с. 69].

Серед інших нормативно-правових документів, які становили правову основу організації і діяльності органів влади слобідської України можна назвати царські укази, царські грамоти, збірник законів Московського царства – “Соборное уложение” 1649 р. тощо.

До правових основ організації полків Слобідської України також відносяться нормативно-правові акти, що видавалися полковниками та козацькою старшиною полків Слобідської України. Серед них у першу чергу необхідно назвати універсали та накази полковників. Цими документами регулювалася доволі значна кількість владних відносин Слобожанщини.

Серед правових основ в організації органів влади слобідських козацьких полків також необхідно обов’язково відзначити правовий звичай. У цьому сенсі на Слобожанщині було мало відмінностей від Запорозької Січі та Гетьманщини. О. Кресін, зокрема, наголошує на тому, що у грамотах не конкретизувалися положення про порядок управління в межах слобідських полків, оподаткування мешканців тощо – це мало регулюватися звичаєвим правом козаків [4, с. 171].

Узагальнюючи матеріал стосовно правових основ організації і діяльності слобідських козацьких полків, необхідно зазначити, що це питання залишається маловивченим. У працях більшості науковців зустрічаються лише окремі згадки про нормативно-правові документи, що визначають владні відносини між полковими та сотеними урядами Слобожанщини та їх взаємодію з центральними органами влади Московського царства та Російської імперії. Зважаючи на це, необхідно зазначити, що дослідження стосовно правових основ організації і діяльності владних інститутів Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. необхідно продовжувати.

Як і у випадку із правовими основами питання розробки територіальних основ організації і діяльності козацьких полків Слобідської України є малодослідженим. За результатами студій, проведених стосовно кордонів цього регіону, В. Маслійчук повідомляє: “На сьогодні цей історико-географічний регіон охоплює частини різних областей України та Російської Федерації: Харківської (за винятком Красноградського, Зачепилівського, Кегичівського, Сахновщинського, Первомайського, Шевченківського, Лозівського, Близнюківського, Барвінківського районів), Сумської (Білопільський, Великописарівський, Краснопільський, Лебединський, Недригайлівський,

Охтирський, Сумський, Тростянецький райони), Луганської (Кремінський, Міловський, Новоайдарівський, Новопсковський, Сватівський, Старобільський райони), Донецької (Слов'янський район) областей України, кілька районів Курської та Белгородської областей, великий простір Воронежської області Росії” [5, с. 633]. Приблизно такі ж кордони Слобідська Україна мала у другій половині XVII-XVIII ст. Також він зазначає, що межі Слобожанщини визначено дуже приблизно, адже історичні джерела не відображають повноти й точності її територіального формування [Там же]. Зазначена теза є вірною і для кожного окремо взятого слобідського козацького полка. Визначення та уточнення чітких територіальних меж кожного з полків потребує додаткових досліджень, основою яких повинен стати ґрунтовний аналіз уже згаданих вище жалуваних грамот, описів земель і переписів населення, що відносяться до цієї історичної епохи.

Стосовно матеріально-фінансових основ організації і діяльності українських полків Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. можна стверджувати, що вивченню цього питання в науковій літературі з історії державного управління практично не приділено належної уваги. Характеристика цього питання зустрічається лише поверхнево і переважно у працях професійних істориків.

Основними видами матеріально-фінансових основ організації та діяльності органів влади Слобідської України в той історичний період були: фінансові виплати у формі жалування від центрального уряду, надання у користування земельних маєтків як винагороди за відбування військової служби та різноманітні податкові пільги.

Переважно матеріально-фінансова основа організації і діяльності органів влади уособлюється в жалуванні (грошових виплатах) посадових осіб полкових та сотенних урядів Слобожанщини. Грошове утримання передбачалося не тільки для старшини, що виконувала адміністративно-управлінські функції, а і для рядових козаків. Така практика була звичайною для того історичного періоду. Різниця була в розмірах грошового утримання. Так, В. Маслійчук зазначає, що старшина від царського уряду отримувала на 20–40 відсотків, а іноді й у декілька разів більше, ніж рядовий загал, наприклад в Острогозьку в 1652 р.: полковник – 20 рублів, обозний і писар – по 10, судді, сотники осавули, зважаючи на сім'ї, – 8–10, прості козаки – по 8 рублів і менше [5, с. 633].

Іншим видом матеріально-фінансового забезпечення в ті часи було надання в користування земельних маєтностей за виконання служби. Це обумовлювалося тим, що в Середньовіччі та на початку Нового часу основою матеріального буття було володіння землею. В. Маслійчук зазначає, що царський уряд погоджувався з низкою земельних звичаїв українців. Одним з таких була “займанщина” – зайняття вільної землі переселенцями “без указу”, свавільно. Цю землю держава визнавала за володіння, тобто платною за службу, помістям. Осідаючи на “державній” землі, переселенець офіційно був зобов'язаний нести державну службу – “похідну” як у слобідських полках чи “городову” як при будівництві фортифікацій у слобідських містах [Там же].

Стосовно податкових пільг можна зазначити, що переважно вони стосувалися винокуріння, млинарства та інших промислів. У більшості випадків цими промислами займалася козацька старшина. З цього приводу є свідчення Л. Сапухіної, яка в історичному нарисі, заснованому на архівних даних “Історія сумських козацького та гусарського полків”, зазначає: “Так за грамотою 1669 р. скасовувалася заборгованість по податках на вино і пивоваріння, яка складала досить значну на той час суму – 6091 рублів та на додаток до скасованої минулого року заборгованості – 200 рублів за “медвяний оброк” – пробачалася така ж сума. Робилося це для того, щоб козакам було з чого “полковые службы служить” і мало неабияке значення для розвитку економіки регіону” [7, с. 10]. Слід зазначити, що прикладів позбавлення від податків та пробачення попередніх боргів була доволі значна кількість. У той же час необхідно наголосити на тому, що питання матеріально-фінансових основ як і правових та територіальних потребує додаткових досліджень, зокрема аналізу і опрацювання архівних документів з цих питань.

Таким чином, розглянувши правові, територіальні та фінансово-матеріальні основи організації та діяльності органів публічної влади козачих полків Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст., можна стверджувати, що використання сучасного категоріального апарату для проведення ретроспективних досліджень з історії українського державного управління дозволить по-новому підійти до вивчення системи органів влади цього періоду. Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що станом на сьогоднішній день ці питання потребують проведення ґрунтовних досліджень, основою яких повинно стати опрацювання та аналіз існуючих архівних документів, що у свою чергу сприятиме розумінню державотворчих процесів, що відбувалися на території Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.

#### Література:

1. *Багалій Д. І.* Історія Слобідської України / Д. І. Багалій. – Х. : Дельта, 1993. – 256 с.
2. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. для студ. вищ. навч. закл. / [С. Г. Сergyна, І. І. Бодрова, В. О. Величко та ін.] ; за заг. ред. С. Г. Сergyна. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
3. *Дорошенко Д. І.* Історія України : у 2 т. / Д. І. Дорошенко. – К. : Глобус, 1991. – .  
Т. 2 : Від половини XVII століття. – 349 с.
4. *Кресін О. В.* Нормативно-правове регулювання козацького станового права / О. В. Кресін // Історія українського козацтва : нариси : у 2 т. / [редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.]. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2007. – .  
Т. 2. – С. 160–173.

5. *Маслійчук В. Л.* Генеза та еволюція слобідського козацтва / В. Л. Маслійчук // Історія українського козацтва : нариси : у 2 т. / [редкол. : В. А. Смолій (відп. ред.) та ін.]. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. –

Т. 1. – С. 632–643.

6. *Маслійчук В. Л.* Козацька старшина Харківського слобідського полку 1654 – 1706 рр. / В. Л. Маслійчук. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 124 с.

7. *Сапухіна Л. П.* Історія сумських козацького та гусарського полків. Короткий історичний нарис / Л. П. Сапухіна. – Суми : Сумська обласна громадська організація “Центр соціально-гуманітарного розвитку “Рідний край”, 2005. – 48 с.

8. *Слюсарський А. Г.* Социально-экономическое развитие Слобожанщины XVII-XVIII вв. / А. Г. Слюсарський. – Х. : Облиздат, 1964. – 460 с.

9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 2.

*Надійшла до редколегії 08.04.2013 р.*