

12. *Чиркин В. Е.* Государственное и муниципальное управление / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2003. – 320 с.
13. *Чиркин В. Е.* Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. – М. : Артикул, 1997. – 352 с.
14. *Ярмиш О. Н.* Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: Підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 656 с.
15. *Bradley A.* Constitutional and Administrative Law / A. Bradley, R. Ewing. – L. : London University Press, 2002. – XX. – 680 p.
16. *Byrne T.* Local Government in Britain. Everyone's Guide to How it All Works / T. Byrne. – L. : London University Press, 2000. – 794 p.
17. *Chandler J. A.* Local Government Today / J. A. Chandler. – Manchester : Manchester University Press, 1996. – 304 p.
18. *Stewart J.* The Nature of British Local Government / J. Stewart. – L. : Macmillan Press Ltd, 2000. – 310 p.
19. *Watt P. A.* Financing local government / P. A. Watt // Local government studies. – 2004. – Vol. 30. – № 4. – P. 609–629.
20. Citizens Acting and Learning for Local Democracy in Europe / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eacea.ec.europa.eu>.
21. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe / Ed. by J. Loughlin, F. Hendriks, A. Lidström. – Oxford : Oxford Handbooks in Politics & International Relations. – 816 p.; 22. European Union law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.absoluteastronomy.com>.

Надійшла до редколегії 04.11.2014 р.

УДК 352.07

Є. А. КОНЯСВ

МІСЬКЕ САМОВРЯДУВАННЯ СЛОБОЖАНЩИНИ: ПРОБЛЕМИ ПОЗИЦЮВАННЯ В УПРАВЛІНСЬКІЙ СИСТЕМІ ДРУГОЇ ПОЛ. XVII – ПОЧ. XVIII ст.

Проведено аналіз функцій самоврядних органів публічної влади Слобідської України XVII – поч. XVIII ст. на основі давніх звичаїв та традицій.

Ключові слова: міська громада, “уряд війта”, інститут осадчих, Магдебурзьке право.

An analysis of the functions of the self-government bodies of public authority in the Slobidska Ukraine of the 17th – early 18th centuries has been conducted based on ancient customs and traditions.

Key words: urban community, "government of Woyt", institution of osadchies, Magdeburg Law

Українська держава, розвиваючи та забезпечуючи організацію державної влади на центральному та місцевому рівнях управління, має формувати і сучасну систему місцевого самоврядування. Ці процеси повинні не враховувати як новітній досвід державотворення, так і той факт, що самоврядні традиції минулих епох не зникають безслідно, вони продовжують функціонувати в нових суспільно-історичних умовах.

Становлення та розвиток слобідського міського самоврядування має певні аналогії з організацією самоврядування в містах Лівобережної України, через те що переселенці з Гетьманщини прагнули привнести із собою головні принципи міського самоврядування на нові місця оселення. Проте роль та місце цих інститутів самоуправління мають свою, відмінну від Наддніпрянщини, специфіку.

Осміслення накопиченого досвіду державного управління і будівництва дозволить сучасним управлінням не лише перейняти його досягнення, але й не повторити колишніх помилок.

Теоретичною основою роботи стали концепції, положення і висновки, які містяться у працях відомих учених у галузі загальної історії, історіографії, джерелознавства, історії і теорії державного управління Є. Альбовського, А. Антонова, Д. Багалія, О. Біршової, М. Гербеля, В. Голобуцького, П. Головинського, І. Грицяка, М. Грушевського, В. Данилевича, К. Звездіна, І. Квітки, С. Кованько, І. Крип'якевича, Н. Левченко, В. Маслійчука, В. Семенова, В. Склокіна, С. Потапенко, С. Черкасової, Г. Швидько, В. Яценко.

Мета статті – висвітлення особливостей становлення та розвитку самоорганізації міського населення Слобідської України в контексті формування ранніх самоврядних традицій регіону.

Війт у Лівобережній Україні XVII-XVIII ст. – це вища посадова особа в системі органів міського самоврядування за нормами німецького міського права, керівник міста, міський голова, обраний чи призначений на свою посаду та затверджений гетьманською чи полковницькою владою. Крім того, війтівське управління було розповсюджене і серед сільського (поспільського) населення. Поява такої посадової особи в поселеннях Слобідської України у другій половині XVII ст. свідчить про розповсюдження територією регіону звичаїв і традицій українського суспільно-політичного життя [2]. Проте поширення територією Слобідської України основ Магдебурзького права носило фрагментарний характер, було суттєво обмежено комплексом історичних, геополітичних, соціально-економічних обставин становлення життя місцевих громад. Перші українські колоністи “Дикого поля” мали в тому чи іншому вигляді перенести на нові місця ті принципи міського управління, які були притаманні поселенням Гетьманщини [3]. Дійсно, перші історичні згадки про наявність окремого міщанського управління у вигляді

“уряду” вїта на Слобожанщині датуються кінцем XVII ст. [13]. І хоча ці згадки надто неповні та фрагментарні, вони свідчать, що в умовах тотального поширення козацького управління на всі верстви слобідсько-українського населення, самоврядні традиції, сформовані ще в Литовсько-Польську добу на правобережних та лівобережних землях України, “виборювали” собі право на існування і в нових історичних умовах формування та розвитку слобідсько-українського населення. Вїт як посадовець, що очолював некозацьке населення міст, містечок, сільських поселень, виступав у зносинах з козацькою адміністрацією від імені громади, яку він представляв й очолював, а отже, і функції “уряду” вїта мали лежати в площині, значно відмінній від полкової служби. Здебільшого компетенція вїта в Слобідській Україні мала прямі аналогії в Лівобережній Гетьманщині і охоплювала сфери господарської діяльності (утримувати в робочому стані дороги, мости, вулиці, будівлі ринку та шинків тощо), організації діяльності та контролю за санітарним станом міста загалом, здійснення нагляду за цінами й мірами ваги, контролю за діяльністю цехів і додержанням цехових уставів, певною мірою організація заходів щодо наведення порядку в місті, попередження правопорушень та деякі інші поліцейські функції [7]. Питання протипожежного захисту населення, ймовірно, також входили до компетенції вїта. На жаль, через уривчастість історичних даних не існує можливості з упевненістю сказати, чи виконували слобідські вїти весь означений комплекс функцій, але цілком вірогідно, що, принаймні, частина господарських і розпорядчих функцій, їх виконання лежали саме на вїтівській адміністрації [2]. Недарма Д. Багалій зазначав, що за наявності в слобідських поселеннях такої форми влади, як “уряд” вїта, мала бути і сфера його застосування – міське та поспільське самоврядування [3]. Наскільки така форма станового самоврядування була поширена серед населення регіону в XVII – XVIII ст., маємо з’ясувати.

У перші десятиліття існування слобідських поселень в організації їх цивільного життя та управління, у структурі органів влади й самоорганізації населення про посаду голови міського самоврядування – вїта інформації не існує. Причинами відсутності повідомлень про організацію окремого міського самоврядування слід вважати або відсутність такої форми організації самоврядної влади взагалі, або ж її діяльність знаходилась “в тіні” більш потужної козацької управлінської структури та російської воєводської адміністрації. Підтверджується цей факт і документально. Серед причин піднятого ним повстання І. Сірко зазначає прагнення українського населення Слобожанщини не просто звільнитися з-під жорсткої опіки російських воєвод, а й надання права повного управління краєм “по старовинному українському звичаю” – козацькій адміністрації та вїтам. Свого поширення вїтівське міщанське та поспільське управління набуває в досить короткий проміжок часу, а саме, в кінці XVII ст., а його значення в організації управління місцевим населенням підтверджується не тільки українськими документами, а й

царськими грамотами та постановами. Так, у розпорядженні, надісланому до Сумського полку, цар звертається персонально до всіх місцевих управліців – полковника, сотників, отаманів, вйтів, старшини [12]. Якщо переселенці на прикордонні зі степом та Московською державою землі мали принести віками сформовані принципи самоорганізації та управління, то чому ж типові для українських територій по обидва боки Дніпра форми станового самоуправління за Магдебурзьким правом утверджуються в містах Слобідської України не з початку їх заснування?

Звернення до питання про утворення слобідських міст дозволяє визнати, що цей процес багато в чому має спільні риси з процесом заснування нових міст на Лівобережній Україні в добу литовського та польського панування. У першу чергу це стосується головних причин заснування міста – прикордонний характер території, постійна загроза татарської навали, необхідність економічного розвитку регіону, з якого державна скарбниця не отримувала жодних доходів, та прагнення господарсько-економічного освоєння значних масивів незайманої території [8]. Новозаснованим містам Лівобережжя (Переяслав, Лубни тощо), польська королівська адміністрація, так само як царська адміністрація новозбудованим містам Слобожанщини, жалувала прилеглі території з усілякими “грунтами, ріками, водами, борами та лісами, з полями, звіриними ловами й іншими угіддями” [3; 8]. Усім жителям міст зазначених територій надавалися економічні пільги, пільги у сплаті податків і відбуванні повинностей, право вільно займатися різними промислами на чітко визначений період часу. Проте Річ Посполита королівськими “привілейними” грамотами надавала окремим містам Лівобережжя самоврядного права, хоча і в дещо обмеженому вигляді. Московське ж царство жалуваними грамотами – лишень підтверджувало прибулому українському населенню їх право на самоуправління за старими “черкаськими обикностями”. І це не дивно, тому, що змінилися історичні умови, вплив яких серйозно позначився на організації життя слобідського населення, хоча обидві держави продовжують визнавати особливий прикордонний статус міст, покладаючи на їх населення відповідальність за спокій на кордоні та несення сторожової служби.

У першу чергу це стосується соціального складу населення міст, що засновувалися на землях майбутньої Слобожанщини. Польська влада ще в XVI ст. визнавала існування в лівобережних містах окремих станів, з їх особливим правовим статусом, що становили за зразком західноєвропейських міст окрему міську громаду. Московська адміністрація не бачила різниці у правовому плані між представниками різних верств населенням міст Слобідської України, об’єднуючи всіх мешканців терміном “черкаси” чи, в крайньому випадку, “черкаси городової служби” [10]. Подібна різниця позначалася і на діях центральної влади щодо організації життя та управління міського населення. Тоді як королівська адміністрація задля кращого розвитку ремесла і торгівлі, надаючи міському населенню низку пільг, які

повинні були стимулювати економічний розвиток зазначених міст, вилучала його з-під юрисдикції королівських старост і сприяло переходу під управління власного міського уряду – магістрату чи ратуші, московський уряд віддавав перевагу прямому централізованому правлінню, намагаючись максимально поставити місцеве населення під контроль воеводської адміністрації. Магістратське правління в лівобережних містах поширювалося на ремісниче та купецьке населення, “іншої міської забави люди”, а також на шляхтичів, службовців і козаків, котрі почали б займатися міськими промислами чи мали нерухомість у межах міста [8]. Населення раннього слобідського міста не було стабільним. І міщанство, і козацтво, і поспільство, яке мешкало в межах міста, але жило за рахунок сільського господарства – це також населення міста з типовими для міського населення заняттями: торгівлею, промислами, іноді ремеслами [1]. Крім того, до міщанських реєстрів записували часто тих, хто не ніс козацької служби, але і не перебував у міщанському стані (російська адміністрація не знала поняття міщанство), а також тих, хто за своїм майновим станом не міг спорядитися в похід. Тому різниця між козаками “полкової служби”, поспільством та власне міщанами носила не правовий характер, а більше майновий [14]. Можливість зміни соціального статусу, високий рівень соціальної мобільності сприяв у слобідських містах злиттю козацького та міщанського станів, поєднанню зачатків міщанського та козацького управління. Полковник, сотники, полкова та сотенна старшина прагнули підпорядкувати міщан своїй юрисдикції, втручалися в компетенцію міського управління [2]. Козацька ж влада на землях Гетьманщини так і не змогла одразу і агресивно втрутитися в традиційну самоврядну структуру українського міста, підкоривши тим самим її полково-сотенній адміністрації.

Воєнізоване чи зорганізоване на козацький лад управління слобідських поселень на ранньому етапі їх існування повністю домінувало над усіма іншими традиційними українськими формами самоуправління. Міське самоврядування на Лівобережжі, очолюване війтом, у козацький період виступало партнером козацької адміністрації, як в економічних та господарських, так і в судових справах, а до Визвольної війни – війти, крім цивільної, зосереджували у своїх руках і воєнну владу. Лише на початку XVIII ст. цивільні та воєнні повноваження полковника й старшини на практиці призводять не тільки до повного підкорення їх юрисдикції містечок зі спрощеною, “ратушною” самоврядною організацією, але і до значної залежності міст з повною системою “магістратів” німецького міського права [6].

Воєнізоване (“покозачене”) населення, що колонізувало землі “Дикого поля”, створило особливий уклад міського життя. Тут міста, в першу чергу, постали не як центри ремесла та торгівлі, не як осередки економічного розвитку, а як оборонні форпости, великі села, оточені системою оборонних споруд. Оборонні функції залишалися для них головними і в наступні десятиліття. Відтак, формування інших, крім специфічних козацьких органів

управління, які перебрали на себе всю повноту цивільної влади в поєднанні із владою військовою, що вимагала жорсткої дисципліни та субординації, сильної, диктаторської влади, якою відзначалися управлінські амбіції “черкаських” полковників та російських воєвод, було проблематичним. Навіть незначне за кількістю місцеве купецтво та ремісничий люд, зважаючи на специфіку прикордонного життя, активно залучалися до виконання військових функцій. Воєнізований спосіб життя міських громад Слобідської України відбивався навіть на специфічному, суто козацькому їх поділі на сотні і десятки [3].

Там, де на місце майбутнього поселення приходила ватага українців, організована ще на землях Гетьманщини на зразок козацького полку, власне козацька система самоорганізації населення панувала з перших днів заснування міста (Чугуєв, Острогоськ), у містах, які утворювалися за рахунок приходу невеликих ватаг переселенців (сходців), де цей прихід був розтягнутий у часі і не мав попервах чітко визначеної структури управління (Харків), функції самоуправління переймав на себе специфічний владний інститут – інститут осадництва. Його функції багато в чому нагадували функції війтівської адміністрації: організація повсякденного життя, господарської та економічної діяльності населення, зносини від імені всієї переселенської громади з царською адміністрацією, організація цивільного та воєнного управління громадою, частково судові і поліцейські функції [9]. Посада осадчого, вірогідно, була виборною, проте його влада базувалася не на нормах права, а на повазі та “шані” з боку громади. Цей інститут самоврядної влади на Слобожанщині заміщав “уряд” вїта за наявності необхідних історичних, соціально-економічних та юридичних умов, проте і в даному випадку давній принцип самоврядування був порушений тим, що більша частина міського населення “стала козаками” і перейшла під владу спочатку козацького отамана, пізніше – полковника та полкової й сотенної старшини. Осадництво як унікальний слобідський самоврядний інститут сходить з історичної арени, поступаючись місцем більш поширеним формам козацької влади.

Призначення слобідських міст на початку XVIII ст. поступово змінюється разом зі зміною їх статусу. Із воєнних опорних пунктів вони перетворюються на осередки ремесла, торгівлі, економічного й духовного життя. Загалом слобідське місто набуває все більше типових для малоросійських міст ознак і характеристик. Одночасно відбувається зміна і соціального устрою, а з нею поширюються нові форми міського управління – органи самоуправління міського населення, цехова управлінська структура, братства. Проте їх розвитку перешкоджають фактори суто адміністративного характеру, як ті, що є наслідком органічного розвитку самого українського суспільства, так і ті, що викликані штучним зовнішнім втручанням.

На чолі міщан або “городової служби черкас” стоїть вїт і цехмістри. Міське населення формують дві чисельні громади – власне міщанська, яку презентує вїт, та громада цехових, очолювана цехмістрами. На відміну від

міст Лівобережжя, де міська громада сформувалася ще до початку Визвольної війни та активно, “єдиним фронтом” намагалася протистояти експансії козацької адміністрації у внутрішні справи міського населення, міська громада слобідських міст навпаки викристалізувалася з маси неміського населення та являла собою локальну групу, де в тісному сусідстві продовжували співіснувати козацький стан, поспільство, навіть піддані. У таких умовах війт, цехмістри мали пристосовуватися до об’єктивних реалій обмеження власних функцій і повноважень, а міська громада, як менш потужна юридична особа, практично не в змозі була протистояти слобідському полку та його розгалуженій адміністративній системі. Згадки про діяльність слобідських війтів завжди ставлять даних посадовців слідом за представниками полкових чи сотенних адміністрацій [4]. Отже, значну частину власне міських повноважень та обов’язків, які зазвичай належали представникам міського самоврядування в українських містах як магістратського, так і ратушного управління, в містах Слобідської України перебирають на себе “городові” отамани, діяльність яких, на відміну від тієї ж Гетьманщини, на Слобожанщині поширюється не тільки на великі міста, які були полковими чи сотенними центрами чи на міста, які у своєму складі мали декілька сотень, а на всі міста та містечка де існувала козацька громада [13]. Крім того, козацьке управління у зносинах з місцевою російською воеводською адміністрацією, особисто з Московським царем, Гетьманщиною, Донським козацтвом виступає від імені всього населення полків, тим самим перебираючи на себе функції інших органів влади, у тому числі й органів міського самоврядування. Міська цехова організація з початку свого оформлення потрапляє під жорсткий організаційний тиск московського уряду та нагляд полковника. Послаблювала міську цехову організацію й вимога залучати до її складу ремісників з найближчих до великого міста поселень.

Якщо козацтво “полкової” служби, перебуваючи під полковницьким адмініструванням, несло сторожову службу та відправлялось у походи, то “городової служби черкаси”, починаючи з кінця 1680-х років, активно залучаються царським урядом до виконання загальноімперських повинностей економічного та господарського призначення. У подальшому відмова виконання цих повинностей, відмова коритися війтам викликала кризу органів самоврядування слобідських міщан. Майже повна відсутність можливостей самостійного прийняття рішень війтівсько-цеховими органами, використання міщанського стану на загальнодержавних роботах, прагнення зберегти номінальну незалежність і можливість організації власного життя, завдяки ще діючому “старочеркаському” принципу вільної зміни належності до певного соціального стану, міщанський прошарок просто “тане” в козацькій масі населення. У 1700 р., упорядковуючи військову козацьку службу, царський уряд дозволив “записувати” в козаки та їх “підпомошники” міщанський люд. Слобідські полковники вдало скористалися цією постановою, штучно

ліквідувавши міщанський прошарок у слобідських містах. Мабуть, саме в цей період часу закінчується короткочасна та не зовсім документально прозора історія вийтівського правління. Відповідно, і міське самоврядування було поглинуто козацькою адміністрацією. Ще довгий час слобідське місто буде являти собою конгломерат суспільних станів і прошарків, а його мешканці – поєднувати заняття сільським господарством з членством у цехах, несення козацької служби та зайняття промыслами й торгівлею.

Станове суспільство Гетьманщини й Слобідської України, маючи низку подібних до європейського соціуму рис та характеристик, мало одну суттєву відмінність – існування молодого стану – козацтва. Особливістю правового статусу останнього стало вироблене в ході Визвольної війни загальноукраїнське панівне становище в суспільстві, а разом з тим і можливість реалізовувати це становище шляхом домінування у владно-управлінських відносинах того часу [15]. Усі інші соціальні стани та групи мали визнати і таки визнали державне керівництво козацької спільноти, маючи самоврядування в межах своїх громад – міських, поспільських, цехових, братських тощо [11]. З цієї причини міські жителі Слобожанщини не спромоглися виробити в собі в умовах козацького правління достатньо впливового суспільного становища, що призводило до постійних зазіхань з боку останнього на їх права. Іншим наслідком стало штучне припинення процесу розвитку самоврядних українських традицій і насадження міській общині європейських зразків самоврядування шляхом адміністративних реформ царського уряду.

Аналіз історіографічного та джерелознавчого матеріалу дозволить констатувати наявність у містах Слобожанщини протягом XVII ст. міської самоврядної системи влади, що була притаманна іншим етнічним регіонам України в їх історичному минулому. Визначено, що цей процес мав на теренах Слобідської України свої, відмінні від подібних процесів на інших українських землях, особливості, що мали негативний вплив на становлення слобідського муніципалізму. Зазначено на невідворотності процесів нівеляції класичних форм міського самоврядування внаслідок утвердження в регіоні козацької полково-сотенної адміністративної системи.

Звернення сьогодні до давніх інститутів міського самоврядування та визначення його місця в загальнодержавній адміністративно-територіальній системі значною мірою допоможе осмисленню й вирішенню проблем зміцнення незалежності і самостійності сучасного міста як важливої ланки в системі територіального самоврядування.

Література:

1. *Альбовский Е.* Харьковские казаки: вторая половина XVII столетия / Е. Альбовский. – Спб., 1914. – 184 с.
2. *Антонов А. Л.* История Харьковского городского самоуправления. 1654 – 1917 гг. / А. Л. Антонов, В. Л. Маслийчук, А. Ф. Парамонов. – Х. : Регион-Информ, 2004. – 2000 с.

3. *Багалеї Д. І.* Історія міста Харків за 250 років його існування (1655 – 1905) : іст. моногр. : в 2 томах / Д. І. Багалеї, Д. П. Міллер. – Т. 1. – Репринт. изд. – Х., 1993. – 527 с.
4. *Багалеї Д. І.* Матеріали для історії колонізації та життя Харківської та частини Курської та Вороніжської губерній / Д. І. Багалеї. – Х. : Типографія К. Л. Счасні, 1890. – 369 с.
5. *Грицяк І.* Місцеве самоврядування України в історії та сучасності / І. Грицяк // Вісник УАДУ. – 1996. – № 1. – С. 53–67.
6. *Грушевський М. С.* Очерк історії українського народу. 2-е изд. / М. С. Грушевський. – К. : Лыбидь, 1991. – 400 с.
7. *Дядиченко В. А.* Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – поч. XVIII ст. / В. А. Дядиченко. – К. : АН УРСР, 1959. – 311 с.
8. *Кисіль І. М.* Поширення Магдебурзького права містами Лівобережної України (кінець XVI – перша половина XVII століття) / І. М. Кисіль // Етнічна історія народів Європи : зб. наук. пр. – К. : УНІСЕРВ, 2005. – Вип. 19. – С. 51–56.
9. *Коняєв Є. А.* Особливості становлення та еволюції міського самоврядування міста Харкова середини XVII – першої половини XVIII століття / 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. – 368 с.
10. *Маслійчук В. Л.* Генеза та еволюція Слобідського козацтва / В. Л. Маслійчук // Історія Українського козацтва : нариси у 2 т. / ред. кол. : В. А. Смолій (відп. ред.). – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. – Т. 1. – С. 632–643.
11. *Семенов В.* Стан наукового розроблення проблем історії українського державотворення / В. Семенов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – С. 121–128.
12. Топографічні описи Харківського намісництва кінця XVIII ст.: Описово-статистичні джерела / В. О. Пірко, О. І. Гуржій : ред. кол. П. С. Сохань (відп. ред.). – К. : Наук. думка, 1991. – 221 с.
13. *Филарет.* Історико-статистическое описание Харьковской епархии / Филарет. – Х. : ИД “Райдер”, 2004. – Т. 1. – 328 с.
14. *Черкасова С. А.* Особливості формування міщанського та купецького станів Слобідської України у др. пол. XVII – XVIII ст. / С. А. Черкасова // Вісник Харківського ун-ту. – 1999. – Вип. 3. – С. 8–14.
15. *Швидько Г.* Державне управління і самоврядування в Україні : іст. нарис / Г. Швидько, В. Романов. – К. : Вид-во УАДУ, 1997. – Ч. 1. – 140 с.

Надійшла до редколегії 05.11.2014 р.