

19. Українське суспільство: соціологічний моніторинг 1994 – 2003 / за ред. Н. П. Паніної ; Ін-т соціології НАН України. – К., 2003. – 114 с.
20. Халипов В. Ф. Наука о власти. Кратология : учеб. пособ. / В. Ф. Халипов. – М. : Ось-89, 2002. – 448 с.
21. Шейнов В. П. Психология власти / В. П. Шейнов. – М. : Ось-89, 2003. – 528 с.

Надійшла до редколегії 10.12.2013 р.

УДК 352: 94(477)

В. М. СЕМЕНОВ

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ СЛОБІДСЬКОЇ УКРАЇНИ У ДРУГІЙ ПОЛОВИНІ XVII-XVIII ст.

Проведено аналіз функцій органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. з використанням сучасного категоріального апарату.

Ключові слова: полк, полковник, полкова старшина, сотник, сотня, Слобідська Україна, функції органів влади.

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: regiment, colonel, regimental sergeant, sotnyk, sotnya, Slobidska Ukraine, functions of governmental authorities.

У другій половині XVII-XVIII ст. на території сучасної України існувало три історичних регіони, які мали особливості у організації владних відносин. Цими регіонами були – Запорозька Січ, Гетьманщина та Слобідська Україна. Маючи доволі значну кількість спільних рис в організації владних відносин, кожен з них мав доволі суттєві відмінності в організації та функціонування органів влади. Розгляду основних функцій органів влади Слобідської України другої половини XVII-XVIII ст. присвячено цю статтю.

Історії Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. присвячено доволі значну кількість праць професійних істориків. Над питаннями суспільно-економічного розвитку цього історичного регіону працювали Е. Альбовський, Д. Багалій, Д. Бантиш-Каменський, М. Гербель, І. Квітка, П. Куліш, В. Маслійчук В. Пассек, А. Слюсарський та ін.

Проте, якщо вивченню історії Слобожанщини приділено доволі значну увагу, то ситуація з дослідженням функціонування та розвитку органів влади

цього історичного регіону ситуація значно гірша. Питання розвитку органів влади цього регіону в науковій літературі висвітлені лише в контексті розвитку суспільно-політичної ситуації і в багатьох випадках оглядово. При цьому слід зазначити, що кожен з авторів, який тією чи іншою мірою розглядав історію розвитку управлінських інститутів Слобідського краю Козацької доби має свої підходи до розгляду зазначених питань. Це певною мірою ускладнює розуміння і осмислення процесів державотворення Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст.

З огляду на зазначене вище, мета статті – охарактеризувати основні функції органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. за допомогою категоріального апарату, який використовується в сучасних дослідженнях з державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні.

У сучасній юридичній науці існує навчальна дисципліна “Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні”, за допомогою категоріального апарату якої здійснюється організаційно-функціональна характеристика механізму публічної влади, що охоплює питання, пов’язані з організацією органів публічної влади, характеристику структури, функцій, компетенції, принципів, форм, методів діяльності органів публічної влади та органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що наука державного управління, порівняно з багатьма іншими галузями наукового знання, є ще доволі молодою, то рецепція категоріального апарату, дефініцій та понять інших наук, і, зокрема юриспруденції, для проведення досліджень з історії державного управління є доцільною і необхідною для більш чіткого розуміння особливостей організації владних відносин українського державотворення в різні часи історичного розвитку.

Одним з елементів організації та діяльності органів публічної влади, що використовується в “Державному будівництві та місцевому самоврядуванні України”, є поняття функцій органів публічної влади. Є декілька підходів до визначення цього поняття. Серед них – визначення С. Серьогіної, яка під функціями органів публічної влади розуміє об’єктивно обумовлені основні напрямки їх діяльності, що забезпечують поділ праці всередині державного механізму і характеризуються певною стабільністю, в яких відображаються завдання і соціальне призначення органів публічної влади [2, с. 45].

Класифікацію функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування можна здійснювати за багатьма критеріями. У більшості випадків вони не мають між собою суттєвих відмінностей. Тому зупинимося на визначенні С. Серьогіної, яка наводить таку класифікацію: “За суб’єктами здійснення влади розрізняють функції держави, місцевого самоврядування, функції органів публічної влади, їх структурних підрозділів і посадових осіб, окремих службовців. За об’єктами здійснення влади – політичні, економічні, соціальні, культурні, оборонні, зовнішньоекономічні, екологічні функції. За видами державної влади – законодавчу, виконавчу, судову, контрольно-наглядову,

представницьку функції. За правовими формами здійснення влади функції можна класифікувати на нормотворчу, установчу, правозастосовну, інтерпретаційну, контрольну, правоохоронну” [2, с. 45].

У статті для аналізу діяльності органів публічної влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. буде використовуватися класифікація функцій органів державної влади, що запропонована С. Серьогіною.

Характеристика органів управління Слобожанщини в зазначений період була здійснена автором у роботі “Особливості державного управління в Слобідській Україні в XVII-XVIII ст.” [6]. Тому лише коротко нагадаємо про організацію владних відносин цього історичного регіону.

У визначений період управління на території сучасних Сумської, Харківської, частини Донецької та Луганської областей України, Курської та Белгородської областей Російської Федерації існувало п’ять слобідських козацьких полків: Ізюмський, Охтирський, Острогоський, Сумський і Харківський. Саме ці полки були адміністративно-територіальними одиницями Слобідської України у визначений історичний період. Інколи згадуються Балаклійський, Зміївський та Колонтаївський полки, але вони існували доволі недовго. Управління в козацьких полках Слобожанщини було побудоване за полково-сотенною системою. Головне місце у владній ієрархії слобідських козацьких полків займав полковник, якому в реалізації владних повноважень допомагала полкова старшина у складі обозного, судді, осавула, хорунжого та писарів. Частина дослідників вказують більшу частину допоміжних посад, про які буде згадано нижче.

Полковники Слобожанщини мали значний вплив на діяльність сотенних урядів. Підтверджує вищезазначене теза В. Маслійчука стосовно розбіжностей в устрої Гетьманщини та Слобожанщини про те, що влада слобідського полковника у своєму полку була більшою, ніж у полковника гетьманського [5, с. 16]. Розглянемо функції полковника як головної посадової особи Слобідських козацьких полків у другій половині XVII-XVIII ст.

Зважаючи на те, що в обраний для аналізу хронологічний період, розподіл функцій за суб’єктами здійснення влади доволі складно здійснити з тієї причини, що в ті часи органів державної влади та органів місцевого самоврядування не існували в їх сучасному розумінні, і в багатьох випадках полкова та сотенна адміністрація поєднувала ці функції при здійсненні владних повноважень, та розглядати їх для цього історичного періоду є не доречним.

Попередня теза стосується і класифікації функцій за видами державної влади. Ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову в XVII ст. тільки зароджувалася і отримала практичну реалізацію тільки наприкінці XVIII ст., коли автономія Слобідської України вже була скасована.

З огляду на зазначене, характеристика функцій органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст. буде здійснюватися за об’єктами здійснення влади та правовими формами здійснення влади.

За об'єктами здійснення влади, як зазначено вище, сучасні дослідники виділяють політичні, економічні, соціальні, культурні, оборонні, зовнішньоекономічні, екологічні функції. Виконання більшості з них було характерним для того історичного періоду. І в першу чергу, необхідно відзначити оборонну функцію органів влади того часу на Слобожанщині. Виконання цієї функції закладено вже в суто військовій назві адміністративно-територіальних одиниць – полки та сотні, які формувалися за мобілізаційним принципом. Як зазначає В. Маслійчук: “Найперша і найважливіша функція слобідських полковників – військова” [5, с. 32]. Виконання цієї функції здійснювалося шляхом керівництва полком під час бойових дій, організації побудови та підтримання в належному стані фортифікаційних споруд, здійснення розвідувальної і контррозвідувальної діяльності, організації бойової підготовки серед козаків.

Основою економіки в той час було сільське господарство. Володіння земельними маєтками забезпечувало економічний розвиток як регіону в цілому, так і окремих осіб. Економічну функцію полковник переважно реалізовував шляхом роздачі землі під займанщину. Право на володіння земельними наділами, а також на спорудження греблі чи млина, право на володіння млинами надавалося полковничими листами. Іншими видами економічних занять населення Слобожанщини були різноманітні промисли: пасічництво, скотарство, виробництво селітри, садівництво винокуріння тощо. Регулювання цих промислів багато в чому теж залежало від полковника. Тобто можна говорити про вплив полковників на розвиток економіки на території полку. До економічних функцій також можна віднести збір податків та згадане В. Маслійчуком право полковників звільняти полчан від оподаткування [Там же, с. 35].

У цілому в історичних джерелах не завжди чітко визначаються повноваження полковника та іншої старшини щодо виконання економічної функції. Але з огляду на те, що повноваження полковника були практично необмеженими, то можна зробити висновок, що економічна функція виконувалася в повному обсязі, а пошук документальних підтверджень – завдання для подальших досліджень як професійних істориків, так і науковців, які працюють у галузі історії державного управління.

Зазначене вище стосується і соціальної функції. Про соціальні функції слобідських полковників як вищих керівників на території полку говорити доволі складно. Але слід відзначити, що в часи неврожаю, саранчі та татарських набігів полковники повинні були роздавати постраждалим мешканцям полку хлібні запаси, що зберігалися в царських житницях [Там же, с. 35].

Для характеристики здійснення політичної функції органами влади Слобожанщини у визначений період можна навести думку В. Маслійчука, який зазначає, що у слобідських полках точилася політична боротьба – старшина домагалася більшої незалежності від місцевих російських управлінців, розширення своїх повноважень на всі верстви населення в містах, де жили козаки

[4, с. 646]. Однак далі він відзначає: "... разом із тим, важко не помітити, що не було єдності поглядів, програми дій, чіткості вимоги слобідської старшини. Невизначеність її політичних пріоритетів пояснюється не сформованістю козацької еліти, ослабленим ідеологічним підґрунтям для доказів легітимності власного панування" [Там же, с. 647]. Отже, про виконання політичних функцій слобідською старшиною можна зазначити, що вони знаходилися на доволі низькому рівні і практично не виходили за межі станових інтересів козацької верхівки.

Виконання культурної функції переважно пов'язане з розвитком освіти на території слобідських козацьких полків. Вона знаходилася для тих часів на доволі високому рівні. За свідченням Д. Багалія, у 1732 р. за переписом на території чотирьох полків Слобідської України функціонувало більше 124 шкіл (свідчення про Острогозький полк не збереглися) [1, с. 192].

З 1726 р. у Харкові почав діяти Колегіум, який пізніше став центром освіти Слобожанщини. Зважаючи на викладене раніше, можна стверджувати, що діяльність як шкіл, так і колегіуму не могла бути ефективною без сприяння полковників та полкової старшини. Зокрема, як зазначає Д. Багалій, учителі Колегіуму мали на всьому готовому таке жалування: учителі перших двох нижчих клас по шість карбованців на рік, 3-ї, 4-ї і 5-ї – по 8 крб, 6-ї – по 12 крб, учитель філософії 14 карбованців, усього на жалування усіх учителів йшло 60 крб на рік [Там же, с. 193].

Стосовно зовнішньополітичних функцій, зважаючи на суворий контроль з діяльністю полковників з боку Московського царства, а пізніше Російської імперії говорити не приходиться.

Виконання екологічної функції в ті часи практично не реалізовувалося зважаючи на історичний період, коли питання екології ще не стояли на порядку денному.

Поруч з наведеними функціями, можна виокремити адміністраторську та судову, про які згадує В. Маслійчук у монографії "Козацька старшина Харківського слобідського полку 1654 – 1706 рр." [5, с. 34]. Під час виконання адміністративної функції полковник отримував допомогу судді, писаря, обозного, міського отамана, городничого, митних голів. Стосовно судової функції, то, як зазначає В. Маслійчук, полковник не тільки затверджував рішення полкового суду, а часто у справах кримінальних сам був суддею [Там же, с. 35].

Як зазначалося вище, за правовими формами здійснення функції органів влади поділяються на нормотворчі, установчі, правозастосовні, інтерпретаційні, контрольні та правоохоронні.

С. Сergyна характеризує ці форми таким чином: *нормотворча* форма діяльності – це сукупність дій і процедур щодо створення, зміни й скасування нормативних приписів; *правозастосовна* форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо виконання нормативно-правових актів, видання актів застосування права; *інтерпретаційна* форма діяльності полягає у

здійсненні дій і процедур щодо з'ясування і роз'яснення змісту правових норм; *установча* форма діяльності пов'язана із діями і процедурами щодо створення, реорганізації й ліквідації владних інституцій; *правоохоронна* форма діяльності – це сукупність дій і процедур щодо охорони норм права від порушень, захисту прав і законних інтересів суб'єктів суспільних відносин; *контрольна* форма діяльності являє собою сукупність дій і процедур щодо перевірки й нагляду за додержанням, виконанням та застосуванням правових приписів суб'єктами суспільних відносин [2, с. 48–49].

Нормотворчу функцію полковники слобідських козачих полків реалізовували шляхом видання різного роду нормативно-правових документів. Серед таких документів у працях вітчизняних істориків згадуються: універсали, грамоти, листи на землі, накази по полку, дарчі, судові вирoki. Також, зважаючи на історичний період, до нормотворчої форми діяльності можна віднести і усні накази полковника, а також полкової та сотенної старшини. Наведений перелік нормативно-правових документів, за допомогою яких полковник реалізовував нормотворчу функцію, є нестаточним, і це питання потребує додаткових досліджень, під час яких особливу увагу необхідно звернути на опрацювання архівних матеріалів цього історичного періоду.

Попередня теза повною мірою стосується правоохоронної, контрольної, правозастосовної та інтерпретаційної функцій, бо наявна кількість архівних матеріалів, опрацьованих науковцями сьогодні, не дозволяє в повному обсязі їх охарактеризувати, хоча безперечно без їх виконання козацька старшина не могла належним чином реалізовувати свої владні повноваження та здійснювати процес управління на підвладній території.

Кращою є ситуація з установчою функцією. Це не випадково, бо стосовно процедур обрання, призначення, затвердження на посадах як полковників, так і іншої старшини збереглася доволі значна кількість документальних джерел, значна частина з яких вже опрацьована дослідниками. За свідченням В. Маслійчука, уже наприкінці XVII ст. полковник на Слобідській Україні призначав своїми універсалами слобідську старшину [5, с. 34]. Також він зазначає про призначення сотників: “Сотники в слобідських полках обиралися поспільством лише в період заснування слобідських полків, потім, уже дець з 70-х рр. XVII ст., ця посада призначалася полковниками, на що видавався відповідний універсал” [Там же, с. 42]. Суто призначаюною “за наказом” була посада наказного полковника, якого призначав полковник, або за його відсутності белгородський воєвода [3, с. 640]. Із удосконаленням управління, а подекуди і з часу переселення (як в Острогозькому полку), існували допоміжні посади, призначення на які здійснювали полковники. До допоміжних посад належали: обозний, суддя, осавули, хорунжі, городові отамани, писарі, митні голови, литаврщики, “знаменщики”, “обозний есаул”, отаман тощо [Там же]. Підтверджує цю точку зору і Д. Багалій, який зазначає, що сотників обирала полкова старшина, але універсал на сотенний уряд

видавав полковник [1, с. 71]. Зазначене вище дозволяє стверджувати про виконання полковником установчої функції під час виконання владних повноважень.

Здійснивши розгляд функцій органів влади Слобідської України у другій половині XVII-XVIII ст., можна відзначити, що в цей час основними функціями, які виконували полкові уряди за об'єктами здійснення влади, були оборонна, економічна, соціальна, адміністративна та судова. За правовими формами здійснення влади: нормотворча, установча, правозастосовна, інтерпретаційна, контрольна та правоохоронна. Реалізація цих функцій органами влади тих часів була нерівномірною. Одні виконувалися більшою мірою, як, наприклад, оборонна та установча. Інші – на низькому рівні: соціальна, культурна та політична. У статті охарактеризовано переважно функції полковника як вищої посадової особи у слобідських козацких полках. Розгляд функцій полкової та сотенної старшини є завданням для подальших досліджень.

Також можна стверджувати, що проведення ретроспективних досліджень з історії українського державного управління за допомогою сучасного категоріального апарату дозволить більш чітко усвідомити систему організації влади в минулому, здійснювати порівняльний аналіз функцій, які виконували органи влади в різних історичних регіонах.

Література:

1. *Багалій Д. І.* Історія Слобідської України / Д. І. Багалій. – Х. : Дельта, 1993. – 256 с.
2. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник для студ. вищ. навч. закл. / [С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, В. О. Величка та ін.] ; за заг. ред. С. Г. Серьогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
3. *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.
4. *Маслійчук В. Л.* Військово-політична діяльність та соціально-політична структура слобідських полків у другій половині XVII ст. / 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. 643–653.
5. *Маслійчук В. Л.* Козацька старшина Харківського слобідського полку 1654 – 1706 рр. / В. Л. Маслійчук. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 124 с.
6. *Семенов В. М.* Особливості державного управління в Слобідській Україні в XVII-XVIII ст. / В. М. Семенов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 4 (28). – С. 80–86.

Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.