

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

СТАНОВЛЕННЯ І РОЗВИТОК УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВНОСТІ

*Матеріали Всеукраїнської
науково-практичної конференції
м. Київ, МАУП, 27 жовтня 2006 р.*

Київ
ДП «Видавничий дім «Персонал»
2008

ББК 63.3(4УКР)я43
С76

Відповідальний редактор *В. М. Чирков*
(видання здійснене в рамках проекту
“Наукові праці МАУП”)

Становлення і розвиток української державності: Матеріали Всеукр.
С76 наук.-практ. конф., Київ, МАУП, 27 жовт. 2006 р. — К.: ДП «Вид. дім
«Персонал», 2008. — 408 с.: іл. — Бібліогр. в кінці статей.

ISBN 978-966-608-972-7

У пропонованому збірнику подано статті учасників Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої найважливішій проблемі сьогодення — становленню України як держави. Розглядається формування державності в Україні у різні періоди історії та в різних аспектах.

Для науковців і державних службовців, політиків і політологів, викладачів і студентів, а також усіх, хто цікавиться розвитком Української держави і суспільства.

ББК 63.3(4УКР)я43

ISBN 978-966-608-972-7

© Міжрегіональна Академія управління
персоналом (МАУП), 2008
© ДП «Видавничий дім «Персонал», 2008

Недзельський П. Д. <i>Військова реформа — політична авантюра влади?</i>	304	Дудник О. В. <i>Вільне козацтво в умовах Української революції (1917–1918 рр.)</i>	376
Патола В. <i>Ідеологічний фактор у контексті історичного розвитку української державності та сьогодення: проблема національного героя</i>	311	Панькин А. А. <i>Былины как реальное отражение качества державности средневековой Руси</i>	380
Наумов В. Л. <i>Система управління якістю в органах виконавчої влади України</i>	318	Мельниченко Д. В. <i>Нормативно-правова база місцевого самоврядування</i>	387
Козуля О. Я. <i>Питання двомовності у контексті становлення української державності</i>	321	Шевченко М. М. <i>Студентське самоврядування у структурі вищого навчального закладу</i>	392
Кривенко О., Лісничий М. <i>Трагедія Бабиного Яру</i>	349	Наумов В. Л. <i>К вопросу гарантий конституционных прав граждан в Украине</i>	399
Малишев О. В. <i>Створення “політичного мікропроцесора”</i>	356	Кичак А. В. <i>Окремі проблеми діяльності міського голови в умовах реформування місцевого самоврядування</i>	402
Кізлінський В. А. <i>Полково-сотенний устрій Першого Гетьманату як територіальна основа самоврядування</i>	363		
Сарган О. <i>Зовнішньополітична функція Верховної Ради України в умовах реформування державної влади</i>	373		

ПОЛКОВО-СОТЕННИЙ УСТРІЙ ПЕРШОГО ГЕТЬМАНАТУ ЯК ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА САМОВРЯДУВАННЯ

Становлення і розвиток української державності, с. 363–372

Адміністративний поділ Української козацько-гетьманської держави дублював структуру війська: територіальні одиниці відповідали ієрархії бойових підрозділів, забезпечуючи максимальну швидку мобілізацію козацького стану. Політико-адміністративна система Війська Запорозького не була козацьким новотвором, оскільки територіальний устрій середньовічного суспільства, звичайно, скрізь відповідав потребам оперативної мобілізації збройного люду. Мобілізаційний принцип було використано і при організації повітово-воєводської структури Великого князівства Литовського та Корони Польської [3]. Новаційний же підхід уряду Б. Хмельницького при закладенні нової адміністративної структури українських земель полягав у тому, що козацькі полки і сотні мали значно менші території, ніж воєводства і повіти Речі Посполитої, а тому й адміністративним органам було легше ними управляти. Перевагою нової адміністративної мережі стало те, що накази з Чигирини швидко доходили до місцевих урядників [12; 14].

При становленні полково-сотенного устрою Української козацької держави використовувався досвід функціонування реєстрових козацьких полків, формування яких розпо-

чалось ще на початку XVII ст., а на переламі 1625–1626 рр., під час складення гетьманом Михайлом Дорошенком козацького реєстру, було зафіксовано 6 військово-територіальних одиниць з центрами в Чигирині, Білій Церкві, Переяславі, Корсуні, Каневі та Черкасах. Трохи згодом, у першій половині 30-х років XVII ст., відбувається становлення Полтавського, Миргородського, Лубенського та Яблунівського полків [1; 13].

З вибухом Української революції середини XVII ст. процеси розбудови полково-сотенного устрою суттєво інтенсифікуються. Вже впродовж літа 1648 р. створюються полки в Лівобережній Україні, на Київщині, Чернігівщині, Брацлавщині, а восени — у північній частині Правобережжя (Київське воєводство), південно-східній Волині, східній і центральній частин Подільського воєводства, на півдні Галицької землі Руського воєводства [3]. На середину 1649 р. вже було сформовано понад 20 військових полків, що спиралися на відповідні територіально-адміністративні округи.

Згідно з умовами Зборівського договору 1649 р., Українська козацька держава втратила територію Барського, Зв'ягельського, Любартівського, Миропільського, Остропільського та Могилевського полків. Козацьке вій-

сько у кількості 40 тис. вояків відтепер мало базуватися на теренах 16 полків: Чигиринського, Білоцерківського, Корсунського, Черкаського, Уманського, Брацлавського, Кальницького, Канівського, Київського, Переяславського, Кропивнянського, Миргородського, Полтавського, Прилуцького, Ніжинського та Чернігівського. Окремі козацькі полки як певні територіально-адміністративні округи та військові одиниці, наприклад Борзенський та Овруцький, було перетворено у відповідні сотні Чернігівського та Київського полків.

З плином часу адміністративно-військова структура зазнавала певних змін. Зокрема, було організовано Паволоцький полк, з Ніжинського полку виокремився Стародубський, а в прикордонних смугах Гетьманату постали Турово-Пінський, Подільський (Могилевський чи Придністрянський), Волинський та Білоруський полки.

За своєю територією та кількістю козаків і посполитого населення, що мешкало на ній, полки були неоднорідними. Старі полки — Чигиринський, Черкаський, Канівський, Корсунський та Білоцерківський — займали простір у 2–3 тис. км².

Полки, що постали в роки революції, були значно більшими. Наприклад, Київський полк займав площу 20 тис. км², а Ніжинський — аж понад 30 тис. км². Утім, у наступні роки та десятиліття межі полків зазнавали неодноразових змін, зумовлених як розвитком міжнародних процесів, так і певними виявами політичної боротьби всередині Гетьманату. Щодо перших, то йдеться про російсько-польські та польсько-турецькі договори, що встановлювали сфери впливу їх суб'єктів на українських землях. Прикладами впливу внутрішньополітичної боротьби на зміну територіальних меж полків мо-

жуть слугувати дії гетьмана Івана Виговського, котрий у 1658 р., як покарання полтавській старшині за антигетьманський заколот, а водночас і як засіб послаблення впливу полтавців на політичне життя в державі, передав цілу низку полтавських сотень до складу інших сусідніх полків (досягти реваншу полтавчанам пощастило лише на початку 70-х років, коли до полку було приєднано кілька сотень, що перебували під владою чи сильним впливом чигиринського гетьмана П. Дорошенка, і від того часу Полтавський полк, у складі якого відтепер налічувало 17 сотень, стає одним з найбільших на Лівобережжі). У другій половині 1663 р. практику І. Виговського щодо послаблення впливів своїх опонентів через проведення адміністративної реформи наслідує лівобережний гетьман Іван Брюховецький, котрий через поділ Ніжинського полку на три — Ніжинський, Сосницький і Глухівський — суттєво послаблює вплив тамтешньої старшини, котра перед тим активно підтримувала опонентів Брюховецького — полковника Василя Золотаренка і гетьмана Яким Сомка.

Крім згаданих вище Сосницького та Глухівського полків, унаслідок проведених наприкінці 1650 — упродовж 1660 рр. гетьманами І. Виговським, І. Брюховецьким і П. Дорошенком реформ, на козацькій території з наявних адміністративних одиниць було виокремлено низку нових полкових структур або відновлено ті, що існували в перші роки революції: Зіньківський, Ірклівський, Лубенський, Кременчуцький, Торговицький, Ічнянський, Кропивнянський, Гадяцький. Деякі з них існували недовго, а деякі мали доволі тривалу історію і залишили по собі багату історіографічну традицію.

Доволі красномовними ілюстраціями нестабільності полково-сотених структур Гетьманату, особливо у третій чверті XVII ст., можуть слугувати приклади численних переоблаштувань, що випали на долю Гадяцького полку [1; 16]. Одну з його частин при складанні Реестру 1649 р. було переформовано на сотню у складі Полтавського полку, а на базі іншої, більшої, — Гадяцький ключ, що виділявся на ранг гетьманові. У 1661 р. ключ було ліквідовано і замість нього утворено Зіньківський полк у складі 12 сотень: Гадяцької, Веприцької, Грунської, Котелевської, Куземинської, Бірківської, Лютенської, Рашківської, Коломишнянської, Ковалівської, Зіньківської та Опішнянської. Щоправда, козацтво намагалося відновити полково-сотенну структуру з центром у Гадячі чи Зінькові ще раніше. З кінця 50-х років у документах є згадки про полковників гадяцького та зіньківського Павла Апостола і Севастьяна Іванова, котрі перебували під булавою опозиційного до І. Виговського самопроголошеного гетьмана І. Безпалого [1]. У ході проведеної гетьманом Іваном Самойловичем адміністративної реформи Зіньківський полк було ліквідовано, три його сотні (з центрами в Зінькові, Опішні та Ковалівці) передано до складу Полтавського полку, а на базі решти дев'яти — утворено Гадяцький полк. Зіньківську, Опішнянську і Ковалівську сотні повернув полку вже гетьман Іван Мазепа у 1687 р. Щоправда, у 1720 р. Котелевська сотня перейшла до складу слобідського Охтирського полку, а Бірківську було ліквідовано. Напередодні ж ліквідації полково-сотенного устрою Гадяцький полк налічував 18 сотень, оскільки, крім існуючих раніше, додалися ще 2 сотні у Гадячі, Опішні і Зінькові та по одній — у Ковалівці та Комишині [15].

Драматичнішою була доля Кропивнянського полку, в якому за Реестром 1649 р. налічувалося 14 сотень (близько 2 тис. козаків-реєстровців). У ході першої громадянської війни 1657–1658 рр. полк зазнав значних руйнувань, і гетьман І. Виговський розформував його, створивши натовість Лубенський полк. До його складу, крім 4-х кропивнянських сотень, увійшли також 7 сотень Миргородського полку та 2 сотні Полтавського.

Несприятливий для Українського Гетьманату розвиток міжнародних процесів зумовив ситуацію, за якої з кінця 50-х років XVII ст. його територія невпинно танула. Зокрема, наприкінці 50-х років було втрачено контроль над землями Волинського, Турово-Пінського та Білоруського полків. Після поразки визвольних змагань козацтва на Правобережжі та зречення П. Дорошенком гетьманської булави польська влада поступово ліквідувала Білоцерківський, Брацлавський, Корсунський, Канівський, Могилевський, Паволоцький, Вінницький, Уманський, Черкаський та Торговицький полки. Лише в ході колонізаційної діяльності правобережного козацтва, очолюваного Семеном Палієм та його соратниками, впродовж 1684–1685 рр. було відновлено адміністративну структуру на Правобережжі, внаслідок чого спочатку постали Фастівський і Богуславський полки, а згодом — Корсунський і Брацлавський. На початку XVIII ст. було створено Чигиринський, Уманський і Могилевський полки. Незабаром, у 1712–1714 рр., внаслідок укладеної російсько-польської угоди частину правобережного козацтва було переселено на землі Лівобережного Гетьманату, а правобережні полки остаточно ліквідовано. Тим часом на Лівобережжі в останній чверті XVII ст. викристалізувався терито-

ріально-адміністративний поділ автономії, що залишався практично незмінним до моменту її остаточної ліквідації урядом Катерини II (певних змін території полків зазнали після зруйнування російськими військами Запорозької Січі та передання земель, що перед тим належали січовому товариству, сусіднім полкам Гетьманату; зворотними процесами, пов'язаними з відродженням Нової Запорозької Січі на р. Підпільній, або ж зі створенням російською владою у 50–60-х роках XVIII ст. на українських землях адміністративних одиниць військових поселенців — “Нова Сербія” чи “Новослобідське козацьке поселення”).

В останній чверті XVII — середині XVIII ст. на Лівобережжі існувало десять полків: Ніжинський, Чернігівський, Стародубський, Прилуцький, Київський, Переяславський, Лубенський, Гадяцький, Миргородський і Полтавський. Як правило, адміністративними центрами полків були міста і містечка, від назв яких і походила назва полку. Втім, у деяких випадках з різних за своєю природою причин полковники обирали самостійно чи з наказу гетьмана місце своєї резиденції та інші населені пункти полку. Зокрема, полковий центр Київського полку містився то в Гоголеві, то в Острі, то в Козельці. Миргородський полковник Данило Апостол уподобав для організації центру свого полкового адміністрування містечко Сорочинці. Ще більше подібних випадків спостерігається в роки громадянського протиборства третьої чверті XVII ст., коли джерела нерідко фіксують одночасне існування кількох полкових управлінських структур, розміщених у різних містечках і підпорядкованих різним гетьманам чи претендентам на це звання.

Території полків поділялися на сотні, кількість яких суттєво різнилася. Згідно з Реєстром Війська Запорозького 1649 р., вона коливалася від 8-ми сотень у Чернігівському полку до 23-х у Білоцерківському та 22-х — у Брацлавському.

Доволі нерівномірними були полки і сотні й щодо кількості козаків та посполитих, що їх населяли. Якщо до компуту Чернігівського полку було записано 997 козаків, а Ніжинського — 991, то Корсунський полк об'єднував у своїх лавах 3472 реєстровці, а Чигиринський — 3222. Або ж, коли Роменська і Лохвицька сотні Миргородського полку чи Стародубова сотня Канівського полку налічують 300 і більше козаків-реєстровців, а сотня Гладченка в тому ж таки Миргородському полку — майже 400 вояків (382 особи), то Ситницька сотня Корсетського полку — лише 48, Микигіна сотня Черкаського полку — 50, полкова сотня Київського полку — взагалі 8 вояків [1].

За часів громадянських війн та іноземних вторгнень 50–60-х років XVII ст. кількість сотень значно скоротилася на теренах Правобережного Гетьманату і стала дещо меншою на Лівобережжі. Згідно з інформацією 1672 р., тобто часу остаточної стабілізації на землях Лівобережного Гетьманату, тут налічувалося 117 сотень, тоді як Реєстром Війська Запорозького 1649 р. зафіксовано 124 сотні.

Однак наприкінці XVII — на початку XVIII ст. кількість сотень на Лівобережжі істотно зросла — аж до 163 одиниць. Причиною цього став не лише природний приріст населення, а й переселення на лівий берег Дніпра чималої кількості правобережного козацтва після падіння П. Дорошенка та остаточної ліквідації Правобережного Гетьманату.

Адміністративні центри сотень були у містах і містечках, іноді — у великих селах. У великих козацьких центрах, переважно полкових містечках, розташовалася не одна, а дві-три і більше сотень (зокрема, за Реєстром 1649 р., у Ніжині було аж п'ять міських і одна полкова сотні [4; 5; 8]).

Назва сотні переважно походила від назви населеного пункту, де був розташований сотенний центр, але іноді, особливо на ранніх етапах існування козацької держави, — від прізвища чи імені (рідше) сотника чи організатора сотні.

Представниками військової адміністративної влади на території полку і виконавцями доручень гетьмана, генеральних і старшинських рад були полковники. Полковник мав широке коло адміністративних, військових, судових і фінансових повноважень. Полковники забезпечували мобілізацію ввіреного їм військового підрозділу, здійснювали всю повноту розпорядчих функцій на підвладній їм території. Насамперед вони розпоряджалися земельним фондом (так звані рангові маєтності) колишньої королівщини та землею, залишеною шляхтою. Полковники розподіляли ці землі між старшиною і козаками як плату за несення ними військової служби. Вони також організовували фінансову справу, справляли податки до військового скарбу, віддавали в оренду підприємства, що належали до військового фонду, збирали орендну плату. Повноваження полковників у поземельних і фінансових справах ставили під їхній контроль також міське господарство і давали змогу втручатись у внутрішні справи міст.

Аналіз діяльності генеральних і старшинських рад, а також механізмів реалізації указів і розпоряджень гетьмана свідчить про те, що кістяк адміністративної системи Гетьманату

становили старшини, які посідали полковницькі уряди. Насамперед саме полковники чисельно переважали в питомому складі вищих старшин, котрих гетьмани закликали до участі у найважливіших нарадах. Саме в їхніх руках, а не у руках старшин генеральних, були механізми реалізації ухвал. Крім того, у безумовній важливості позицій саме полковників переконують і стратегії службового зростання цієї категорії козацьких урядників. Наприклад, лише у другій половині XVII ст. полковницький уряд став для Якіма Сомка, Михайла Ханенка і Демка Ігнатовича останнім щаблем перед посіданням уряду гетьманського. Полковницькою службою зарекомендували себе й гетьмани Павло Тетеря, Петро Дорошенко, Іван Самойлович й, очевидно, Степан Опар (як полковник наказний). З-поміж п'яти гетьманів першої половини XVIII ст. троє перед обранням на найвищий адміністративний уряд також були полковниками: Іван Скоропадський, Павло Полуботок і Данило Апостол.

Значна частина полковників після виконання своїх обов'язків з керівництва полку увійшли до складу генеральних старшин, причому до вищого їх ешелону як обозні, судді, рідше — писарі та осавули. Зокрема, саме з полковництва прийшли на уряд генеральних обозних такі відомі старшини, як Тимофій Носач, Костянтин Виговський, Семен Половець, Федір Коробка, Василь Дунін-Борковський, Іван Демиденко та Іван Волевач, генеральних суддів — Федір Лобода, Антон Жданович, Григорій Лесницький, Іван Креховецький, Прокіп Бережецький, Михайло Гамалія та інші; генерального писаря — Павло Тетеря та генеральних осавулів — Петро Дорошенко, Іван Богун, Григорій Гамалія, Костянтин Солонина та ін.

Досить показовою у сенсі престижності полковницького уряду є і практика призначення на полковництво діючих генеральних старшин Війська Запорозького. Зокрема, саме таким чином замінили вакансію полковника генеральні обозні Яків Корицький і Федір Коробка, генеральний писар Лукаш Бузкевич, генеральні судді Михайло Суличич і Дмитро Чернявський, генеральні осавули Павло Яненко-Хмельницький, Іван Скоробагатко, Яків Лизогуб, Ярема Петрановський та ін.

При управлінні ввіреном йому полком полковник спирався на полкову старшину, склад якої інституційно майже повністю дублював склад гетьманського уряду — полковий обозний, полковий суддя, полковий осавул, полковий писар і полковий хорунжий, тобто не було лише уряду бунчужного, натомість згадки про інститут полкового хорунжого у джерелах регулярно зустрічаються від середини XVII ст., коли уряд хорунжого генерального ще не став таким, що діяв постійно.

Вочевидь, близькими були і моделі службової ієрархії полкового та генерального рівнів, щоправда, позиції полкового писаря, як і полкового обозного, мають значно слабший вигляд, аніж позиції їхніх аналогів у гетьманському уряді. Зокрема, відповідно до норм договору 1654 р. (повторених без змін у цій частині у пізніших угодах) полковий осавул отримував щорічно на ранг 200 польських злотих і прибутки з млина, водночас полкові писар і хорунжий були обмежені лише виплатою 50 польських злотих. Про плату полкових обозних з нез'ясованих причин у договорах не йшлося, а на ранг полковнику призначалося 100 єфимків і прибутки з млина. Згідно із запропонованим урядом П. Тетері проектом сеймової

постанови представницького органу Речі Посполитої 1664 р., полковнику і полковому осавулу передбачалося виділення на ранг млина, а першому з них — ще й прибутків з одного староства [1]. Слід зауважити, що такі великі пожалування на ранг було передбачено лише гетьману, що недвозначно вказує на вельми високий соціальний статус цієї групи козацької старшини в ієрархічній структурі Війська Запорозького. Певну перевагу статусу полковника перед частиною генеральних старшин засвідчує фактичний матеріал, що стосується взаємин Війська Запорозького з царем. У “Выписке краткой о дачах жалованья...”, датованій кінцем 70 — початком 80-х років XVII ст., розміри отриманої полковниками від царя натуральної платні з нагоди укладання перемир'я з турецьким султаном поступалися лише розмірам пожалування гетьмана і ледь-ледь генерального обозного, натомість перевищували винагороду інших генеральних старшин. Завершуючи розгляд ієрархічної моделі полкового уряду, зазначимо, що на початку становлення військово-адміністративної структури Гетьманату зустрічаються згадки про наявність не одного, а двох полкових хорунжих, один з яких є “першим” [6, 262–263], а отже, і старшим. У документах кінця XVII–XVIII ст. виявити подібні факти не вдалося, тож можемо висловити припущення про відмову від такої практики.

Натомість стає поширеним “наказничество”, що прикладається і до уряду полковника (найчастіше), і до урядів його помічників. Наказних, тобто тимчасово виконуючих обов'язки полковників, призначає сам полковник чи гетьманська адміністрація або на час відсутності повноважного урядовця в полку, або для

керування частинами полку в поході, або ж у разі усунення повноправного полковника до нового обрання чи призначення. Нерідко справа не обмежувалася призначенням лише одного наказного полковника — їх могло бути два-три (особливо якщо це стосувалося розпорошення полку для участі у воєнних операціях одразу на кількох театрах бойових дій та, природно, для керування полковою адміністрацією на місцях).

Виконувачами обов'язків наказного полковника здебільшого призначали сотників, причому переважно тих, котрі очолювали сотні в полкових центрах; рідше — полкову старшину, іще рідше — генеральних старшин (осавулів, бунчужних чи хорунжих). Перебування на уряді наказного полковника часто ставало своєрідним трампліном для переміщення на повне полковництво або ж засвідчувало впливовість того чи іншого старшини в середовищі певної козацької корпорації.

У практиках адміністрування першої половини XVIII ст. гетьман або царський уряд вдавалися до застосування інституту “наказництва” для того, аби, уникаючи номінування “повного” полковника, зберегти уряд вакантним для призначення на нього свого протеже чи передання фактичного управління полковими справами іншим владним структурам (наприклад, комендантам російських гарнізонів, розквартированих у полкових центрах Лівобережжя).

Модель адміністративного устрою полісу дублювалася на сотенному рівні, де владні повноваження реалізували сотник, спираючись на сотенну старшину — сотенного осавула, сотенного хорунжого та сотенного писаря, а також курінних отаманів, які здійснювали безпосереднє врядування козацькими громадами сотні.

Кількість останніх коливалася від 2–3 до 5–6 осіб. І хоч згадок про них, на відміну від сотенного хорунжого чи осавула, у правових документах, що регулювали розміри щорічної рангової платні, немає, історичні джерела, які відображають хід політичних процесів, переконують в їхній важливій ролі, можливо, навіть дещо більших владних можливостях, аніж інших козацьких урядників сотенного рівня, за винятком, звичайно, сотника і городского отамана (там, де останні були).

Функціональні обов'язки городского отамана передбачали прерогативи адміністрування в полковому центрі або гетьманській резиденції, без зачіпання сфери військової. Втім, таке формальне обмеження не надто послабляло вплив цієї групи козацьких урядовців. І в цьому зв'язку передовсім варто наголосити, що інститут городских отаманів зберігався лише у великих козацьких центрах — полкових містах, де перебувало кілька козацьких сотень, або ж у гетьманській резиденції. У реєстрах козацької старшини відомості про городского отамана, як правило, йшли одразу ж після згадки про сотника полкової або першої міської сотні, перед отаманами курінними та іншою сотенною старшиною.

Нерідко уряд городского отамана посідали старшини, які або перед тим, або одразу ж потому обіймали високі посади у службовій ієрархії Війська Запорозького, в числі їх й уряди полковників і генеральної старшини. Зокрема, саме такий шлях службового зростання пройшли стародубський полковник Тимофій Олексієвич та чигиринський полковник Федір Коробка, генеральні судді Павло Животовський, Герман Гапанович та Іван Домонтович, генеральний осавул Іван Ковалевський.

Допоміжним органом низової адміністрації були місцеві ради, які скликалися старшиною для обговорення і вирішення найважливіших військових, адміністративних та судових справ.

Посади як полкової, так і сотенної старшини формально вважалися виборними. Але на практиці на полковництво та важливі уряди полкової старшини гетьман призначав самостійно чи за згодою Старшинської ради. Вища старшина дразливо ставилася до перебрання цієї важливої функції гетьманами до своїх рук і в боротьбі з цією тенденцією діставала підтримку в російського уряду. Зокрема, уже до “Переяславських статей” 1659 р. було внесено положення про те, аби гетьман “без рады и совѣту всей черни” не призначав на полкові уряди та не скидав з них.

Надалі ця вимога неодноразово повторювалася, але з початком XVIII ст. визначальною стала не думка старшини та “всієї черні”, а позиція офіційного Петербурга. В середині 1709 р. уряд Петра I заборонив гетьманові самостійно, без дозволу царя, здійснювати кадрові перестановки на полковому рівні [2; 6, 260]. Царський указ 1715 р. встановлював порядок, відповідно до якого полковій та сотенній старшині дозволялось обирати 2–3-х претендентів на уряд — “людей заслуженных и не подозрительных в верности...”, з числа яких гетьман спільно з резидентом царя обирали найдостойнішого і представляли його кандидатуру в Сенат. Тож затвердження призначення відтепер ставало винятковою прерогативою російського уряду. У дійсності ж втручання центральної влади у справи кадрової політики української автономії було ще масштабнішим, оскільки з 10-х років XVIII ст. значного поширення набула практика призна-

чення на полкові та сотенні уряди в Україну указами чи з канцелярії царя (у 20-ті роки Малоросійської колегії) без якогось попереднього узгодження з гетьманським урядом чи місцевими органами влади. Інколи російська влада призначала на старшинські посади без урахування адміністративних чи військових здібностей претендента, беручи до уваги лише ступінь його лояльності російському трону [7, 195; 9], внаслідок чого владна вертикаль Гетьманату зазнавала суттєвих деформацій: за гетьманування І. Скоропадського не лише полковники, а й деякі сотники дозволяли собі ігнорувати розпорядження гетьманського уряду, орієнтуючись винятково на укази російської адміністрації. Досить прикметно, що на заклик наказного гетьмана П. Полуботка негайно прибути до нього “для пилного интересу без умедления; за которого приездом тот интерес объявлен будет”, розісланий полковникам наприкінці травня 1723 р., жоден зі старшин не з’явився [11].

Окремішнє становище в політичній системі Гетьманату займало населення міст. Як українська православна шляхта міщани у революційні роки зберегли за собою “давні права і вольності”, тобто традиційні форми: “И хто был шляхтич или казак и мещанин, и хто в каком чину наперед севоі какие маестности у себя имел, и тому б всему быть попрежнему” [10]. І якщо шляхетське (земське) самоврядування на території Української держави поволі занепадає внаслідок перебрання козацтвом на себе політичних функцій народу і злиття шляхетства з козацькою старшиною, то міське самоврядування розвивається й надалі. Юридично міста поділялися на дві групи — магістратські й ратушні. Перші з них корис-

тувалися магдебурзьким правом, одержаним переважно ще від польської влади і підтвердженим згодом гетьманами або царським урядом. За магдебурзьким правом міста діставали самоуправління, податковий і судовий імунітет, право власності на землю, ремісничі та торговельні пільги та ін. Ним встановлювався порядок обрання міських властей, їхні управлінські функції, основи цивільного та кримінального права, норми оподаткування, регламентування діяльності ремісничих цехів і купецьких об'єднань та ін. На чолі міста стояв війт, який мав “містом радити і правити волосчанами, здавна до міста належачими... і їх судити, порядки винайдовати”. Війта обирало все посольство і затверджував гетьман (з другої половини XVII ст. набула поширення практика затвердження результатів вибору царським урядом). Влада війта була довічною. Важливу роль у системі міського самоуправління відігравали виборні магістрати, які склалися з ради (райці на чолі з бурмистром) і лави, або лавничого суду. Райці відали адміністративно-господарськими справами: міським господарством, організацією оборони міста, збиранням торгових мит, підтриманням зв'язків із гетьманською адміністрацією, царськими воєводами. Члени лавничого суду (лавники) на чолі з війтом вершили судочинство у цивільних і кримінальних справах, виносили по них вироки, аж до смертних.

Давній устрій міського самоврядування було порушено тим, що частина міщан стала козаками і перейшла під владу полковника, сотника або городского отамана, внаслідок чого у містах нерідко виникали конфліктні ситуації, породжені двовладдям. Козацька адміністрація часто втручалася в міське господарство, захоплювала міські землі, сіножаті,

млини й шинки, а міський патриціат, захищаючи давні привілеї, намагався поширити свою владу і на козацьке населення міст.

Управління малих містечок, населення яких не володіло правами магдебургії, зосереджувалось у ратуші, на чолі якої стояв городовий отаман. Ратуша підлягала компетенції загальної козацької влади в краї.

Механізм функціонування політичної влади, сукупність принципів, методів і засобів здійснення керівництва суспільством визначають характер політичного режиму, а останній, згідно з панівною в політології думкою, маркує тип політичної системи. Механізм функціонування політичної влади в козацькій Україні дає змогу охарактеризувати політичний режим Гетьманату як республікансько-демократичний, що поєднував у собі елементи як прямої, так і опосередкованої демократії і базувався на полково-сотенному адміністративному устрої. Водночас відомо, що на різних етапах історичного розвитку співвідношення владних повноважень головних елементів політичної системи Гетьманату — Генеральної ради, Старшинської ради, гетьмана та вищої старшини (генеральної старшини та полковників) — не залишалося незмінним, а навпаки, зазнавало принципових трансформацій. Внаслідок цього політичний режим в одних випадках набував ознак, характерних для авторитарного правління, в інших — олігархічного. Авторитарний режим у формі цезаризму, тобто такого способу правління, за якого при формальному збереженні республіканського устрою керівництво всіма провідними владними інституціями зосереджується в руках однієї особи, встановився за гетьманства Б. Хмельницького, П. Дорошенка, другої половини геть-

манування Д. Многогрішного, І. Самойловича та І. Мазепи. Причому в усіх цих гетьманів на певних етапах з'являлися плани заснування власних правлячих династій, тобто заміни авторитарного режиму монархічним. Приклад типового олігархічного режиму становила козацька Україна в роки гетьманування І. Виговського, Ю. Хмельницького, на перших порах — Д. Многогрішного, І. Самойловича та І. Мазепи, а також І. Скоропадського, П. Полуботка та Д. Апостола.

Характерна особливість еволюції політичної системи Гетьманату полягала в тому, що Українська держава лише дуже короткий час існувала як самодостатній політичний організм. Номінальна васальна залежність від влади російського царя, задекларована в Переяславсько-Московському договорі 1654 р., уже в жовтні 1659 р. трансформувалася в більш жорсткі форми залежності, а політична автономія Гетьманату поступилася місцем адміністративній, за якої зберігалося самоуправління при здійсненні внутрішньої політики та функціонуванні українських владних інституцій на основі власного законодавства і традицій. За таких умов сувереном виступав російський монарх і де-юре його санкція була необхідною умовою для набуття правової чинності найважливіших ухвал української влади — гетьманської елекції, поземельних відносин, призначення та скинення з генеральних урядів та ін. Хоча в умовах тимчасової лібералізації політичного курсу Москви щодо України і було можливим перебрання українською владою деяких з цих функцій на себе, загальна тенденція розвитку українсько-російських відносин другої половини XVII–XVIII ст. зумовлювала поступове, але невпинне обмеження автономії Гетьманату,

звуження прерогатив гетьманської влади та місцевого самоврядування.

Література

1. *Грушевський М.* Історія України-Руси. — Т. 9. — Ч. 2. — К., 1997.
2. *Домет О.* Українсько-бранденбурзькі політичні зносини в XVII ст. // Записки НТШ (Львів). — 1831. — Т. 151. — С. 173–179.
3. *Заборовский Л. В.* Россия, Речь Посполитая и Швеция в середине XVII в. Из истории международных отношений в Восточной и Юго-Восточной Европе. — М., 1981.
4. *Корбуда М.* Проба австрійського посередництва між Хмельницьким і Польщею // Записки НТШ (Львів). — 1908. — С. 12–25.
5. *Мацьків Т.* Цісарське посольство до Хмельницького в 1657 році // Укр. історик. — 1974. — № 1–3. — С. 65–75.
6. *Наливайко Д.* Очима Заходу. Рецепція України в Західній Європі XI–XVIII ст. — К., 1998.
7. *Смолій В. А., Степанков В. С.* Українська національна революція XVII ст. (1648–1676). — К., 1999.
8. *Універсали Богдана Хмельницького.* — К.: Вид. дім "Альтернативи", 1998. — 416 с.
9. Акты ЮЗР. — Т. 3. — С. 546–547, 551, 557.
10. Акты ЮЗР. — СПб., 1872. — Т. 7. — С. 109.
11. ББ. ВР. — Спр. № 255. — Арк. 20–21, зв. 20–21; БН. ВМФ. — № 2227.
12. ІР НБУ. — Ф. 2. — Спр. № 1558. — Арк. 96.
13. ІР НБУ. — Ф. 2. — Спр. № 13706. — Арк. 1; Ф. 2. — Спр. № 15560. — Арк. 203–204.
14. ЛНБ. ВР. — Ф. 5. — Спр. Оссолінських № 189/II. — Арк. 738.
15. ЛНБ. ВР. — Ф. 5. — Спр. Оссолінських № 189/II. — Арк. 749; Спр. № 5768/I. — Т. 4. — Арк. 293; Спр. № 5769/III. — Арк. 1125–1132.
16. ЛНБ. ВР. — Ф. 5. — Спр. Оссолінських № 5786/1. — Спр. № 15564–15570. — Арк. 59; Спр. № 15425–15487. — Арк. 146–147.