

5. Сокурєнко В.В. Роль соціальної справедливості в розбудові правової соціальної держави : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спеціальність 12.00.12 – філософія права / В.В. Сокурєнко. – К., 2002. – 19 с.
6. Шемшученко Ю.С. Законність / Ю.С. Шемшученко, С.В. Бобровник // Юрид. енцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. – К., 1998–2004. – Т. 2 : Д–Й. – 744 с.
7. Перевалова Л.В. Законність / Л.В. Перевалова, М.Г. Окладна // Політол. енцикл. словник / упоряд. В.П. Горбатенко ; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К., 2004. – С. 208.
8. Поплавска Э. Принцип субсидиарности и его место в новой Конституции Польши // Журн. рос. права. – 1999. – № 3/4. – С. 168-169.
9. Іваненко Г.В. Конституційна модель правової держави: шляхи її удосконалювання і реалізації : автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.13 – правові проблеми політичних інститутів і процесів / Г.В. Іваненко – Одеса, 2002. – К., 2000. – 18 с.

УДК 340.15(477.5):342.5

О.В. Горяга

РОЛЬ КОЗАЦЬКОЇ СТАРШИНИ ГЕТЬМАНЩИНИ У ВИКОНАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ФУНКЦІЙ

У другій половині XVII – на початку XVIII ст. козацька старшина цілковито домінувала в центральних органах влади Гетьманщини і перебрала на себе значну частину владних повноважень щодо управління країною. Занепад Генеральної військової ради та збільшення засобів впливу на гетьманську владу дозволили старшині виступити в ролі нової політичної еліти країни, яка у загальному вигляді визначала курс соціально-економічного та політичного розвитку козацької держави.

Для років після проголошення незалежності України характерним є зростання інтересу дослідників до проблем історії місцевого управління та самоврядування, зокрема в період Гетьманщини. Цією проблемою займалися В. Модзалевський [1], М. Слабченко [3], М. Василенко [4], В. Дядиченко [7], В. Єрмолаєв [8].

Метою цієї статті є висвітлення аналогічних процесів, що відбувалися на регіональному рівні, де поступово здійснювалася монополізація влади козацькою старшиною.

Адміністративний поділ Української козацької держави дублював структуру війська: територіальні одиниці відповідали ієрархії військових підрозділів. Відповідно, на місцях складалися такі територіальні одиниці, як полки й сотні, управління якими здійснювалося місцевими органами влади. Загалом, їхня структура була аналогічною структурі центральних органів влади. Тут був одноосібний начальник (полковник або сотник), тут були представницькі органи, що репрезентували інтереси усього козацького загалу (полкові та сотенні ради), тут були уряди й канцелярії (полкові та сотенні), які здійснювали поточне управління територією.

Центральною фігурою в системі управління полком традиційно виступали полковники, прерогативи яких охоплювали широке коло адміністративних, фінансових, земельних питань тощо. На сотенному рівні аналогічні розпорядчі функції здійснювали сотники.

Формально як полковник, так і сотник мали подвійну систему підпорядкування – з одного боку вони залежали від козацької ради, яка обирала їх, з іншого – від гетьманів, що виступали в ролі їхніх як військових, так і цивільних начальників. Однак фактично протягом усього досліджуваного періоду на регіональному рівні відбувається боротьба за зменшення цієї залежності.

Щонайперше, полковники та сотники намагались позбутися підконтрольності місцевим козацьким радам, оскільки подібна залежність робила їхнє становище складним і непевним. У першу чергу, мова йшла про обмеження чи скасування традиційної виборної системи місцевих керівників, яка надавала можливість козацькому загалу впливати на персональний склад полкових і сотенних начальників. Формування кадрового складу козацької старшини свідчать про занепад наприкінці XVII – на початку XVIII ст. традицій виборності полкової та сотенної старшини рядовими козаками. Випадки, коли відбувається пряме призначення або зняття “згори”, стають нормою того часу, натомість козацькі ради перетворюються на простих фіксаторів подій. Про це, наприклад, красномовно свідчить гетьманський універсал про поставлення С. Корсуна на посаду лубенського полкового хорунжого: “Поневаж с общего согласия старшого и меньшого товариства и посполства полку Лубенского за ведомом пана полковника тамошнего вольными голосами ” [1, с. 470].

Водночас полковники та сотники намагались зменшити контроль над собою з боку гетьмана. Так, у договірних статтях 1659 р. зазначалося, що гетьман самовправно не міг змістити будь-кого з полковників, а мусив засудити їх на Генеральній раді. Згідно з Конотопськими статтями (1672) гетьман взагалі позбавлявся права знімати з посад полковників. У разі, якщо гетьман намагався відновити свою владу або ж збільшити її, полковники та сотники намагались виробити механізми протидії подібним зазіханням. Яскравим проявом подібної поведінки була ситуація, що виникла у ході виборів Я. Сомка. Як тільки обраний гетьман запропонував неслухняних гетьманським розпорядженням “карати горлом ... не відписуючись до царя”, чернігівський полковник О. Силич одразу ж висунув контрпропозицію – щоб “полковники і сотники і все Запорозьке військо, побачивши у тебе гетьмана яку нестійкість чи неправду,” могли б “з’їхавшись так же і тебе гетьмана Якіма Сомка карати горлом, не відписуючись до царя”. Претендентові довелося погодитися з пропозицією [2, арк. 20].

Зменшуючи залежність від органів центральної влади, полковники та сотники натомість прагнули до розширення владних повноважень, які й без того були надзвичайно вагомими. Так, до компетенції полковників і сотників належали: організація роботи полкового (сотенного) уряду, затвердження його рішень, видання універсалів, наказів чи інших підзаконних актів, розпорядження земельним фондом та надання у користування господарських споруд – млинів, маєтків тощо. Окрім традиційних функцій, які здавна належали до їх відання, на початку

XVIII ст. до них додається ще ряд прав у сфері місцевого управління – виконання нотаріальних дій (посвідчення дарчих, купчих, боргових розписок), регулювання відносин між козаками та залежними від них селянами, встановлення додаткових податків та зборів тощо. Поступово полковники та сотники зуміли підпорядкувати собі не лише козацьку громаду, а й почали активно втручатись у відносини між представниками інших прошарків населення, прагнучи до встановлення своєї влади над ними. В окремих розвідках, присвячених адміністративно-територіальному устрою Гетьманщини та моделі її управлінської системи, можна зустріти твердження, що влада полковників і сотників поширювалася виключно на вихідців із козацької верстви, а натомість представники селянства, міщанства не були їм підпорядковані. Зокрема, М. Слабченко зазначав у своїй праці, що: “власть сотенной старшини распространялась собственно только на казаков, живущих в местечках и селах куренями, остального населения сотник не мог касаться” [3, с. 332]. Проте з такою точкою зору важко погодитися, оскільки наявні джерела дозволяють зробити цілком протилежний висновок. Вони свідчать про те, що полковники й сотники на місцях підпорядковували собі не лише козаків, а й селян та міщан, і залежність ця з кожним роком ставала дедалі більшою. Так, 12 листопада 1678 р. стародубський полковник Григорій Карпович, затверджуючи Терентія Ширая сотником заваблянським, писав йому: “хочем и приказуем пильно абы его все товариство, старшее и меньшее, так уряды местные и все посполитые люди во всем до чинення порядку належитого, яко власному утверждению вам сотнику от нас, отдавали послушенство и звиклую ему чинили повинность” [4, с. 106]. Досить відомою є історія з чернігівським полковником Григорієм Самойловичем, який заборонив міщанам Чернігова вивішувати у місті російський герб [5, с. 485].

Таким чином, наведені факти свідчать, що на місцях полковники та сотники значно збільшили свої владні повноваження й поширили свою владу не лише виключно на осіб, які належали до козачої верстви, а й на посполитих і міщан. Тому не можна погодитися з наявною в наукових дослідженнях тезою про “незмінність” чи “стабільність” обсягів прав, якими були наділені керівники полків та сотень. Так, М. Слабченко, досліджуючи правовий статус полковників, прийшов до досить сумнівного, з нашої точки зору, висновку, про те, що: “за полковниками были признаны только военные функции, во всем остальном все оставалось в таком же положении, как и было до Хмельницкого” [3, с. 183]. Подібний висновок не узгоджується з наявною на сьогодні інформацією, яка переконливо свідчить про існуючу протягом більшої частини періоду, що досліджується, тенденцію до зростання обсягів полковничої влади.

Проте, не варто розглядати владу полковників і сотників як необмежену. В першу чергу, вони продовжували зберігати сильну залежність від гетьмана та центральних органів влади, а пізніше ще й від представників царського уряду. Крім того, приймаючи рішення з питань, що були віднесені до їх компетенції, полковники та сотники зобов’язані були узгодити ці рішення з місцевою старшиною. Цього, наприклад, вимагав 15 липня 1728 р. Данило Апостол від наказного лубенського полковника: “... Щоб згаданий Наказний Полковник Лубенський

жодних справ без присутності і згоди полкової старшини, також листів без підпису тієї старшини за однією своєю рукою не відправляв... по тому правління було б присутні і на листах підписувалися б і всіляку в управлінні справу відали полкова старшина спільно з ним паном Мартосом” [6, с. 84].

Подібна практика відносин на рівні полку та сотні була цілком логічною для того часу, адже політична сила окремого полковника чи сотника визначалася здатністю організувати підтримку та реалізацію того чи іншого рішення центральних інституцій козаками та всім населенням полку чи сотні, що ставило його в залежність від найбільш впливових представників місцевої еліти, яку представляли старшинські родини. Звичайно, траплялися випадки, коли полковник чи сотник, використовуючи надану йому владу, прагнули усунути старшину від апарату управління, як це зробив, наприклад, полковник Милорадович, змінивши місцеву старшину власними слугами, за допомогою яких здійснював управління полком [7, с. 219]. Щоправда, на наш погляд, подібні випадки не були звичайним (ординарним) явищем у політичному житті Гетьманщини, а являли собою скоріше виняток із загального правила. Натомість полкова та сотенна старшина зберігала за собою можливість впливати на політичне та економічне життя краю. Робилося це через офіційні інституції, які легально функціонували в межах полків та сотень і були наділені владними повноваженнями. В першу чергу, йдеться про старшинські ради (полкові та сотенні), яким належало право вирішення різноманітних адміністративно-фінансових та господарських справ, провадження кадрової політики тощо. Зокрема, Старшинська рада Стародубського полку в 1672 р. приймала рішення щодо запровадження оренд на території полку і водночас це саме питання було винесено на розгляд старшин Шертаківської сотні цього самого полку [7, с. 219]. Влада старшин також реалізовувалася через сотенні та полкові уряди, які вони обіймали, та канцелярії, що були місцевими виконавчо-розпорядчими органами. Як засвідчують історичні джерела, коло питань, віднесених до їхньої компетенції, було надзвичайно різноманітним і стосувалося майже всіх сторін життя населення: земельні питання, охорона порядку, збір податків, ведення документації тощо.

Як це було характерно і для центральних органів, у розвитку місцевої системи управління протягом кінця XVII–XVIII ст. виявлялася стійка тенденція до розширення участі козацької старшини в управлінні полком та сотнею. Зокрема, старшинські ради поступово витісняють на задній план полкові та сотенні козацькі ради, які, за висновками дослідників, перестають у цей період відігравати самостійну роль [8, с. 66]. Прерогативою полкового управління стали й адміністративно-поліцейські функції, які раніше виконували міські урядовці – бурмістри та війти. Останні, аж до кінця XVII ст., відали справами громадської безпеки, народної освіти, знедолених осіб тощо. З роками правляча козацька старшина прибрала до своїх рук поліцейські справи, покладаючи на полкові канцелярії обов’язки поліцейських установ. Рішення останніх були обов’язковими для магістратів і ратуш. Крім того, діяльність міських цехів також знаходилася під контролем старшини, позаяк полковники засвідчували цехові правила своїми печатками. Загалом, за висновками дослідників, в архівах України

на сьогоднішній день зберігається чимало документів, які переконливо свідчать про спроби полковників підпорядкувати своїй владі всі або хоч деякі цехи, змусити ремісників виконувати повинності на старшину, а також взяття нею ремісників під свою протекцію.

З розвитком торгових відносин полкові та сотенні канцелярії почали здійснювати регулювання внутрішньої торгівлі: визначали місце й час проведення ярмарку, відали спорудженням гостинних дворів та складських приміщень, стежили за проведенням торгівлі та дотриманням купцями її правил тощо. Почала втручатися старшина й у суто релігійні справи, зокрема у вибори священиків. Так, з 1734 р. з відома і за згодою гетьмана Д. Апостола не лише священики, а й диякони могли обіймати посади лише “по свидетельствам от полковников” і зобов’язувалися виконувати повинності [7, с. 187].

З поширенням феодальних відносин полкова та сотенна старшина була наділена також рядом важливих повноважень, необхідних для забезпечення охорони та зміцнення “нового” типу суспільних відносин. Зокрема, місцеві урядовці уважно стежили за належним виконанням селянами своїх повинностей, могли за допомогою примусу змусити підвладне населення платити чи відробляти повинності на користь пана, повертати втікачів до їхніх господарів тощо. Зокрема, в універсалі П.Скоропадського у листопаді 1721 р. сотникам і сотенній старшині Стародубського полку наказувалося всіх селян, які переходили з полку до полку, з сотні до сотні, від одного власника до іншого, затримувати і повертати на попереднє місце проживання, відбираючи при цьому їхнє майно [9, с. 305].

Таким чином, проведений аналіз місця та ролі старшини в системі органів місцевого управління дозволяє зробити висновок, що протягом другої половини XVII–XVIII ст. відбувається поступова монополізація місцевої влади представниками козацької старшини. До органів, які традиційно формувалися з представників цього прошарку, переходить значна частина владних повноважень в адміністративно-управлінській, господарській, фінансовій сферах. Вони розширюють свою компетенцію і починають регулювати відносини, що виникали не лише між представниками козацького стану, а й з представниками інших суспільних прошарків – міщан, селян, духовенства.

Література

1. Модзалевский В. Малороссийский родословник / В. Модзалевский. – К. : Тип. Г.Л. Францкевича, 1908. – Т. 1: А – Д.
2. Статейний список М. Батюшкова про відрядження на раду в Козелець. – ІР НБУВ – Ф.І. – Од. зб. 15576.
3. Слабченко М.Е. Малорусский полк в административном отношении / М.Е. Слабченко. – Одесса : Техник, 1909.
4. Василенко М. З історії устрою Гетьманщини / М. Василенко // Записки Наукового товариства ім. Т.Г. Шевченка : Рік XXI. – 1912. – Т. CVIII, Кн.2. – С. 103-116.
5. Челобитная от всего войска малороссийского, о доносе на гетмана Самуїловича в его измене и поступках // Рігельман О. Літописна оповідь про Малу Росію та її народ і козаків узагалі. – К., 1994. – С. 485-486.
6. Материалы для отечественной истории / изд. М. Судиенко: в 2-х т. – К. : В универс. тип., 1853. – Т. 1.

7. Дядиченко В.А. Нариси суспільно-політичного устрою Лівобережної України кінця XVII – початку XVIII ст. / В. Дядиченко. – К.: Вид-во АН УРСР, 1959.
8. Єрмолаєв В. Органи влади і управління Української держави / В. Єрмолаєв, А. Козаченко. – Харків : Право, 2002.
9. Источники Малороссийской истории, собранные Д.Н. Бантыш-Каменским и изданные О. Бодянским : Ч. II : 1691-1722. – М. : Изд. ун-та, 1859.

УДК 342.922(477)

А.О. Неугодніков

ДИСЦИПЛІНАРНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ У АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Дисциплінарна відповідальність є складною і багатогранною категорією юридичної науки, яка вимагає поглибленого вивчення і дослідження з ряду причин. По-перше, дисциплінарна відповідальність є різновидом державного примусу, що регулюється дисциплінарно-правовими нормами. Заходи дисциплінарної відповідальності знаходять застосування разом з дисциплінарно-попереджувочими, дисциплінарно-поновлюючими заходами, заходами забезпечення провадження у справах про дисциплінарні правопорушення. З'ясування юридичної природи дисциплінарної відповідальності, уміння співвідносити заходи дисциплінарної відповідальності з іншими видами дисциплінарно-правового примусу є найважливішим завданням адміністративного права і юридичної практики.

По-друге, правові норми, що встановлюють заходи дисциплінарної відповідальності, склад дисциплінарних правопорушень, порядок вживання заходів дисциплінарної відповідальності, складають відособлену частину адміністративного права і іменуються інститутом дисциплінарної відповідальності, який стоїть на межі декількох наук – адміністративного, трудового і фінансового права. Поглиблене вивчення інституту дисциплінарної відповідальності є необхідним елементом підготовки державних службовців, фахівців органів державної влади, посадових осіб, що наділяються повноваженнями по здійсненню державного управління незалежно від сфери дисциплінарно-правового регулювання.

По-третє, сталося істотне ускладнення проваджень у справах про дисциплінарні правопорушення, метою якого є підвищення рівня правової захищеності громадян, більш повна реалізація їх прав. Це, зокрема, знаходить своє зовнішнє вираження в тому, що провадження у справах про дисциплінарні правопорушення здійснюється спільними зусиллями посадових осіб виконавчої влади, суддями.

Аналіз юридичної літератури показує високий інтерес дослідників до різних аспектів інституту дисциплінарної відповідальності. Дослідженню загальнотеоретичних і приватних проблем різних видів дисциплінарної відповідальності присвячені роботи учених: – В. Авер'янова, О. Андрійко, Д. Бахраха, Ю. Битяка, Л. Білої, Р. Калюжного, С. Ківалова, В. Князева, В. Коваленка, М. Коваля,