

**Олександр Олійник,**  
кандидат історичних наук,  
докторант кафедри державного управління  
і менеджменту НАДУ

## **Традиції врядування у національному державотворенні: міфи й реальність**

У статті зроблено спробу оцінити внесок традицій врядування в процеси національного державотворення та показати рівень впливу цих традицій на формування окремих владних інституцій і державних структур у різні історичні періоди.  
*Ключові слова:* врядування, державотворення, еліта, держава, провідна верства, традиції, влада.

The article attempts to realistically ally assess the contribution of traditional governance in national and state levels to show the influence of these traditions on the formation of some government institutions and government agencies in different historical periods.  
*Key words:* government, state, elite, top layer, traditions, power.

*Постановка проблеми.* Попри усталену думку про те, що традиції врядування є основою державотворення, практична реалізація цього постулату видається не зовсім переконливою, оскільки безпрецедентні зусилля багатьох поколінь українців, покладені на вівтар національного державотворення, поки що не дали бажаного результату.

*Аналіз наукової літератури та виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.* Попри актуальність зазначеної тематики спеціальної роботи, яка б висвітлювала проблему впливу традицій врядування на державотворчі процеси, поки що немає. Серед перших історичних нарисів, в якому викладено сучасне розуміння характеру державотворчих процесів на тлі історичних подій, слід назвати працю Г.Швидько та В.Романова [1]. Пізніше В.Киричук та В.Тимцуник подали динаміку структури управління всіх державних утворень на території України [2]. З останніх досліджень проблеми на увагу заслуговують роботи авторських колективів НАДУ [3]. Вельми цікавою є стаття А.Колодія, де йдеться про роль врядування в сучасному суспільстві [4, с. 15].

З цією проблемою на українських теренах стикалися і уряди попередніх державних утворень, вирішуючи її в різний спосіб, але переважно не дуже успішно. Для сучасного усвідомлення реальної ролі врядування в процесах державотворення попередніх епох слід ретельніше проаналізувати рівень їхньої взаємодії та конструктивності.

*Мета дослідження* полягає в спробі визначити реальну роль і місце традицій врядування в державотворчих процесах, що протікали на теренах українських земель в різні історичні періоди.

*Виклад основного матеріалу.* Через недостатню вивченість реальної взаємодії самоврядних традицій і національного державотворення в дослідницьких колах утвердилася думка про прямі і цілком позитивні впливи цих традицій на державотворчі процеси. Але при цьому відсутня відповідь на питання - чому ж такі однозначно позитивні впливи вікових традицій врядування не призвели до швидкої побудови міцної держави ні за часів Б.Хмельницького, ні за часів УНР, та і зараз розвиток врядування існує лише на папері і ніяк не задіяне в процесах державотворення. Відповідь на поставлене питання слід шукати в самій природі понять "врядування" і "держави", точніше - в їх взаємодії, поєднанні та сумісності.

Під поняттям "врядування" слід розуміти вироблення у колегіальний спосіб із залученням максимально можливої чи доцільної кількості членів конкретної громади життєво важливих рішень щодо впорядкування суспільного життя та делегування для їх реалізації обраним для цього особам певних повноважень. Воно виникло з часів самоусвідомлення людиною себе як соціальної істоти і є чи не найдавнішим інститутом самоорганізації, що забезпечував виживання. В ідеалі "врядування" як спосіб управління суспільним розвитком націлене на вирішення проблем усіх членів певної спільноти. "Держава" - продукт значно пізнішого періоду суспільного розвитку, функції якої направлені на підпорядкування й упокорення багатій меншості значно більшої частини біднішої громади.

Отже, час виникнення і завдання, закладені в сутність цих понять, дещо різняться. Але оскільки врядування як засіб самоорганізації є цілком самодостатнім, то очевидно є його спроможність існувати за межами будь-яких державних утворень. Найяскравішим прикладом існування традицій врядування за формальними межами держави може вважатися більш ніж 300-річне існування Вольностей Війська Запорозького Низового. Воно у вигляді оригінальної соціально-правової підсистеми формально входило до складу спочатку Великого князівства Литовського, потім - Речі Посполитої, а згодом і до Московської держави/Російської імперії. "Врядування" - це інститут суспільного розвитку, який має всі ознаки прямої демократії і погано співвідноситься з централізаторськими устремліннями феодальної держави середньовіччя.

Загальний хід нашої історії значною мірою визначався й залежав від усвідомлення коливань між ірраціональною і прагматичною політичною волею еліти [5]. Провідна верства як потенційний провідник державотворення мала дві характерні і взаємопов'язані між собою риси - недостатній рівень розуміння національних інтересів, що часто трактується як зрадливість і, як наслідок - постійний пошук іноземної протекції. Ці риси можна вважати характерними і для сьогоденної національної політики. У цьому власне і криється увесь драматизм суспільного розвитку українсько-

го народу. Не менш важливу роль відігравав і інший суб'єкт суспільних відносин - народ, який мав свої традиції самоорганізації та управління. Українство не сприймало одноосібної форми правління і, відстоюючи традиційну систему врядування, не свідомо чинило спротив окремим представникам еліти в її прагненні організації державних інститутів монархічного штибу. При уважному розгляді історії національного державотворення можна констатувати наявність певного протистояння між державопрагненням окремих представників правлячих еліт і впертим небажанням коритися будь-якій владі широких верств українського населення.

Особливу роль у цій боротьбі відіграло Запорозжя з його безперервною і доволі ефективно діючою самоврядною традицією. Усі відомі очільники Низового Козацтва, крім К.Гордієнка, який цілком свідомо долучився до створення Пактів і Конституцій 1710 р. у Бендерах, ніяк не можуть претендувати на якусь державотворчість чи навіть прагнення до неї. А окремі славетні кошові отамани навіть боролися проти неї. В їх особі репрезентована ними традиція врядування Запорозжя протистояла державопрагненням окремих гетьманів. Досить згадати позицію кошового І.Сірка разом зі сподвижником Б.Хмельницького І.Богуном щодо прагнень гетьмана І.Виговського [6, с. 137]. І.Сірко не належав до боярсько-шляхетської еліти і в його уяві за лаштунками шляхетської держави стояли всі численні негативні її прояви, які штовхали маси населення до втечі за межі такої держави на пошуки втрачених цінностей - волі, рівності і справедливості. "...козаки не прагнуть багатства, але надзвичайно кохаються у своїй свободі, без якої не уявляють життя: саме через це вони такі схильні до бунтів та повстань проти місцевих вельмож, як тільки відчують утиски" - писав про українських козаків французький інженер на королівській службі Гійом Левассер де Боплан [7, с. 31]. Засади існуючої на Запорозжі традиції врядування видавалися цілком природними, а відтак - "своїми." Вони повною мірою перегукуються із сучасним розумінням теоретичних засад державотворення, в основі якого лежить пріоритет особистості над державою, "повна політична воля і рівність кожної людської одиниці, забезпечення її людських прав" [8].

Окремі епізоди протистояння двох різних систем управління суспільним розвитком донесли до нас літописи Київської держави. Саме з тих часів маємо приклади спроб княжої влади підпорядкувати вічеву форму врядування. Після відомого віче на "торговиці" у 1068 р., коли князя Ізяслава кияни вигнали з міста, він через рік по поверненню до Києва зразу ж "...взгна торг на гору" [9, с. 142-144]. Він навмисно наблизив до своєї резиденції місце вічевих зборів, аби краще стежити та контролювати перебіг подій на цьому майданчику народовладдя [10, с. 54].

За козацької доби маємо не менш яскраві приклади боротьби гетьманської влади проти козацької ради [11, с. 68-69]. Більше того, гетьман і

вища старшина характеризували загальну раду як "шкідливу" і таку, що викликає "замішання" серед козаків. Враховуючи малу ефективність від діяльності загальних рад та зважаючи на потребу оперативного вирішення загальних проблем, Б.Хмельницький поволі відмовляється від їх скликання, вирішуючи справи одноосібно або переносячи їх розгляд на старшинську раду [12, с. 31].

Наведені приклади з двох епох національного державотворення яскраво засвідчують наявність певних протиріч між традицією одноосібного управління і демократичною традицією врядування. На цих протиріччях успішно грали уряди сусідніх держав, а особливо московський сюзерен. Розуміючи, що питання розвитку правової культури українського суспільства у XVIII ст. були тісно пов'язані з проблемою збереження української державності, самодержавство уміло використовувало протиріччя, що існували в судівництві Гетьманщини між козацькою старшиною та масами покозаченого населення [13, с. 57].

Суть цих згубних для українських державопрагнень/творень протиріч лежала передусім у політичній площині, заснованій на світоглядних цінностях, традиціях та прагненнях, а вони у провідній верстві та широких верств населення не зовсім і далеко не завжди збігалися. Свого часу вони були втілені в структурі Великого князівства Литовського (ВКЛ) завдяки виваженій внутрішній політиці, відображеній у відомій формулі литовських князів - "старини не рухаємо, а новин не вводимо". Внутрішньополітична практика цього гасла виявилася цілком прийнятною для всього широкого загалу руського населення. Власне, можливість реалізації звичного усталеного способу життя робило практично непомітним процес інкорпорації цього населення у відносно нове державне тіло. Ця новостворена держава взяла на себе лише головну зовнішню оборонну функцію, залишивши незмінними традиційні соціальні, економічні, культурні і навіть ідеологічні засади автохтонного населення руських земель, позбавляючи його будь-яких підстав до прояву невдоволення. Суспільний лад та правовий устрій українських земель певним чином впливали на процеси в польській та литовській державах [14, с. 2]. "Вплив культури Руської держави (Київської Русі) на культуру Литви був досить сильним чинником розвитку державності і права, надавав імпульсу розвитку національних правових систем українського, литовського і білоруського народів" [15, с. 60].

Після того як частина українських земель стала складовою цієї нової Литовсько-Руської держави, регламентування суспільних відносин практично не змінилося. Як і раніше, діяли апробоване віками звичаєве право, Руська Правда, з'являються привілеї земські та обласні. Як приклад можна навести розвиток правових відносин ВКЛ, що відобразився в Службнику 1468 р. Він успадкував правові норми Руської Правди і передав їх до Першого Литовського Статуту 1529 р., які у вигляді окремих положень Третього Литовського Статуту

діяли на певних територіях України до нового часу, а деякі його положення були внесені до збірки законів Російської імперії і зберегли законну силу в Чернігівській та Полтавській губерніях аж до 1917 року [16, с. 635-636].

Зважаючи на те, що кожна окрема територія ВКЛ - волость чи повіт мали свою політико-адміністративну історію, центральна влада враховувала ці місцеві регіональні особливості, вибудовуючи і регулюючи систему взаємостосунків на цих територіях, видаючи кожній з них окремі уставні грамоти. Навіть саме поняття "волость" було категорією радше звичаєвою, ніж політико-адміністративною [17, с. 304-305]. Такий федеративний устрій ВКЛ цілком влаштовував регіональні еліти, забезпечуючи їм і всьому місцевому населенню сталий суспільний розвиток. Напевно, саме тому спроби князів М.Олельковича 1481 р. та М.Глинського 1507 р. підняти повстання з метою "...відібрати велике князівство з рук Литви й вернути Руси, як перед тим бувало споконвіку, та відновити Київську державу..." не знайшли широкої підтримки руського населення [18].

Люблінська унія (1569) загострює ситуацію. Вона легалізує чергову "зраду" провідної верстви - руської шляхти і стимулює оформлення нової провідної верстви руського/українського суспільства - козацтва, яке увібрало в себе всі світоглядні цінності попередньої княжої доби, серед яких поняття волі, рівності і справедливості, зміксовані в універсальне поняття "вольності", стало змістом існування і прапором боротьби цієї спільноти. Увесь їхній суспільно-політичний устрій будувався на цих поняттях, втілених у традиції врядування. Ця стара традиція, укріплена новою пасіонарною силою козацтва, виявилася цілком конкурентною до офіційної влади Корони Польської. В умовах культурно-національного піднесення кінця XVI - першої половини XVII ст. козацтво сформувалося в потенційний чинник українського державотворення [19, с. 46].

Широкі верстви населення ментально були ближче до козацького врядування і в країні виникла парадоксальна ситуація співіснування двох моделей управління. Про це польський король говорив так: "Вони (козаки - *авт.*) уладили собі окрему державу. Вся Україна їх слухає. Шляхтич у домі своїм не вільний. По містах і містечках королівських уся управа, вся влада в руках козаків: захоплюють собі судівництво, закони видають" [20, с. 166]. Звісно, що визнане королем існування держави в державі мало призвести до їх зіткнення та відокремлення, що і сталося в середині XVII ст.

Устрій новоствореної Української козацької держави через досвід організацій полків реєстрового козацтва, формування яких розпочалося ще на початку XVII ст., фактично був запозичений у запорожців, як власне і офіційна назва держави - Військо Запорозьке. Посади полкової і сотенної старшини формально вважалися виборними, але в умовах ведення війни часто проводити вибори було не можливо. Тому на ключові посади гетьман призна-

чав самостійно чи за згодою Старшинської ради. Старшина дражливо ставилася до концентрації влади в руках гетьмана і у відстоюванні демократичних традицій врядування вона часто шкодила задумам Б.Хмельницького щодо консолідації сил заради вищої мети - державності. Тут демократичні традиції врядування вступають в явне протиріччя з державотворчими прагненнями гетьмана.

На цих протиріччях уміло грав уряд нового сюзерена, який прагнув послабити вплив гетьмана як потенційного генератора державотворення на внутрішньополітичні процеси. Москва лицемірно виступила на боці старшини, яка вже 1659 р. ініціювала внесення до "Переяславських статей" положення, аби гетьман без "ради і совіту всей черні" не призначав на полкові уряди та не скидав з них. Гетьман прагнув поєднати два мало поєднувані принципи: строгу військову централізацію і народовладдя. Влада мала бути організована на принципах врядування, на конституційній виборній основі. Він ставав главою усього народу, а не тільки козацтва і відповідальним перед ним. Верхівку владних структур становила генеральна старшина, яка утворювала при гетьмані Старшинську раду. Держава мала постійний уряд, розвинені форми міського (магдебурзького) та шляхетського (земського) самоврядування із традиційною виборною ротацією. А оскільки міжстанові бар'єри були доволі розмитими, то *de facto* утвердилася всестанова рівність із розподілом функціональних обов'язків станів без законодавчого закріплення привілеїв будь-якого з них.

Таким чином, на початковому етапі козацького державотворення частково було втілено ключові принципи врядування - воля, рівність, справедливість. Незважаючи на зумовлену війною часткову обмеженість реалізації принципів врядування, маємо демократичну республіканську форму управління в Українській козацькій державі. Цей республікансько-демократичний політичний режим Гетьманату поєднував у собі елементи як прямої, так і опосередкованої демократії і базувався на полково-сотенному адміністративному устрої. Але ще за життя Б.Хмельницького в головних елементах політичної системи Гетьманату намітилася тенденція принципів трансформацій. Політичний режим швидко набував ознак авторитарного, а згодом олігархічного правління. Козацький демократизм виявився нетривким, оскільки в козацької старшини прокинувся смак до "золотої" шляхетської свободи. Розпочалося закріпачення селян і скорочення прав міщан, що означало відмову від демократичних принципів врядування і повернення до старої олігархічно-монархічної форми правління. По суті, відбувалася чергова "зрада" козацькою верхівкою завоювань національної революції і визвольної війни.

*Висновок.* Наведені приклади з попередніх епох національного державотворення яскраво засвідчують наявність певних протиріч між традицією одноосібного управління і демократичною традицією врядування. Різна

природа походження, суть і мета принципів врядування і державотворення змушують обережно ставитись до їх механічного ототожнювання і не критичного вживання в єдиному змістовно-понятійному ряду. Часто процеси, що позначалися цими поняттями, мали конфронтаційний характер і відзначалися неабияким рівнем протистояння, оскільки врядування несе в собі виключно демократичну складову, тоді ж як державотворення має елементи примусу і гноблення меншості більшістю. Про взаємодію врядування і державотворення можна говорити лише в рамках республіканської форми державного устрою. При найменших спробах узурпації влади і запровадженні одноосібного правління врядування не можливе, оскільки покладені в його основу принципи перестають діяти. Уразливість такої форми управління суспільним розвитком якраз і полягає в його демократичності, але водночас в цьому є і його сила, яка зростає пропорційно до кількості прибічників республіканської форми правління та демократії.

*Перспективні напрямки подальших досліджень.* В умовах поглиблення політичної кризи об'єктивна оцінка традицій врядування може стати в пригоді в процесі проведення соціально-економічних реформ. Це мусить стимулювати детальне вивчення механізмів функціонування врядування в попередні періоди суспільного розвитку українського народу.

#### **Список використаних джерел**

1. Швидько Г. К. Державне управління і самоврядування в Україні: Історичний нарис / Г. К. Швидько, В. Є. Романов. - К. : Вид-во УАДУ, 1997. - Ч. 1. - 140 с.
2. Киричук В. Історія державного управління в Україні / В. Киричук, В. Тимцуник. - К., 2001. - 241 с.
3. Князєв В. М. Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення : наук.-метод. матеріали / В. М. Князєв, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська. - К. : НАДУ, 2010. - 44 с.; Мартиненко В. М. Демократичне врядування: інституційні механізми формування та реалізації системи публічного управління: методика реконструкції / В. М. Мартиненко, Н. А. Липовська, О. М. Крутій. - К. : НАДУ, 2010. - 36 с.
4. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напрямку політичних та управлінських досліджень / А. Ф. Колодій. - С. 10-25. - Режим доступу : [http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009\\_LRIDU-conf\\_Plenarne1.pdf](http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDU-conf_Plenarne1.pdf)
5. Кремінь В. Феномен "зради" у відносинах народу і влади / В. Кремінь // Дзеркало тижня. - 2006. - № 9 (558). - 11-17 верес.
6. Апанович О. М. Гетьмани України і кошові отамани Запорозької Січі / О. М. Апанович. - К. : Либідь, 1993. - 287 с.
7. Гійом Левассер де Боплан. Опис України / Гійом Левассер де Боплан. - К. : Наук. думка, 1990. - 252 с.

8. Пірен М. Демократичні традиції в Україні та здійснення соціально-економічних реформ (соціо-психологічний аналіз) / М. Пірен // Український центр політичного менеджменту. - Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/bookscontent.php3?b=6&c=19>

9. Спадщина поколінь. Прадавні українські літературні пам'ятки / Повість минулих літ. - К. : Грамота, 2005. - 591 с.

10. Лукин В. П. Зачем Изяслав Ярославич "възгна торгъ на гору"? К вопросу о месте проведения вечевых собраний в средневековом Киеве / В. П. Лукин // Средневековая Русь. - М. : ИНДРИК, 2007. - Вып. 7. - С. 31-55.

11. Оглоблин О. Думки про Хмельниччину / Олександр Оглоблин. - Нью-Йорк : Укр. народ. ун-т, 1957. - 88 с.

12. Горобець В. Інституційна модель та політичний режим України-Гетьманщини / Віктор Горобець // Українська козацька держава: витоки та шляхи історичного розвитку. - К., 2000. - Вип. 7. - С. 30-51.

13. Гамбург Л. С. З історії судово-реформаторської діяльності українських гетьманів у XVIII ст. / Л. С. Гамбург // Актуальні проблеми розвитку суспільної думки і практики управління : зб. наук. пр. - Запоріжжя : РПВ "Видавець", 1999. - Вип. 5. - Ч. 2. Доповіді учасників міжнародної наукової конференції "Влада та культура". - С. 57-67.

14. Марчук Р. П. Обумовленість права суспільним устроєм українських земель за Польсько-Литовської доби / Р. П. Марчук // Державне управління: теорія та практика. - 2010. - № 2. - С. 1-10. - Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej12/txts/10mrppld.pdf>

15. Сеньків Ю. Судебник 1468 року, його структура, зміст та значення / Ю. Сеньків // Вісн. Львів. ун-ту. - 2008. - Вип. 46. - С. 59 - 64. - (Серія юридична).

16. Енциклопедія Українознавства : у 6 т. Словникова частина (II) / голов. ред. В. Кубійович ; Наукове т-во ім. Т. Г. Шевченка у Львові. - Репринтне відтворення видання 1955-1984 рр. - Львів : НТШ, 1993. - Т. 4. - 1303 с.

17. Яковенко Н. На переломі. Україна аристократична. Друга половина XV - перша половина XVI ст. / Наталя Яковенко. - К. : Україна, 1994. - 351 с.

18. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / М. С. Грушевський ; редкол. : П. С. Сохань (голова) та ін. - К. : Наук. думка, 1991. - Т. IV, кн. 1. - 780 с. - (Пам'ятки іст. думки України).

19. Щербак В. Козацтво XVI - першої половини XVII ст. як потенційний чинник українського державотворення. Terra cossacorum: студії з давньої і нової історії України / Віталій Щербак. - К., 2007. - С. 31-47.

20. Крип'якевич І. П. Історія України / І. П. Крип'якевич. - Львів : Світ, 1990. - 519 с.