

Олег ДІДЕНКО

Національна академія державного управління
при Президентіві України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ МЕХАНІЗМУ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО КОЗАЦТВА

Пропонується аналіз механізму інституціоналізації українського козацтва. Досліджуються теоретичні підходи до формування систем і механізмів. Розглядаються організаційно-правові складові механізму інституційного розвитку козацтва.

Ключові слова: козацтво, механізм, система, держава, громадянське суспільство.

Олег Диденко. Государственное регулирование механизма институционального развития современного украинского казачества

Предлагается анализ механизма институционализации украинского казачества. Исследуются теоретические подходы к формированию систем и механизмов. Рассматриваются организационно-правовые составляющие механизма институционального развития казачества.

Ключевые слова: казачество, механизм, система, государство, гражданское общество.

Oleg Didenko. State regulation of the mechanism of the institutional development of contemporary Cossacks

The analysis of the mechanism of Ukrainian Cossacks institutionalization is offered. The theoretical approaches to formation of the systems and mechanisms are investigated. The organizational and legal components of the mechanism of the institutional development of Cossacks are considered.

Key words: Cossacks, mechanism, system, state, civil society.

Останнім часом розвиток козацтва в Україні відбувається повільніше, ніж можна було очікувати, зважаючи на його потужний національний державотворчий потенціал, використання якого в сучасних умовах реформування всіх сфер українського суспільства набуває особливої актуальності.

Проблематика українського козацтва активно розробляється в історичній літературі. Створення науково-дослідного інституту козацтва при Інституті історії України НАН України у 1998 р. та протягом 1998 – 2005 рр. його відділень у регіонах, пов'язаних з козацькою традицією, стало важливою організаційною передумовою для започаткування систематичного вивчення історії українського козацтва на місцевому рівні з урахуванням місцевих мікроконтекстів

у загальному плані української історії. Формування наукових центрів дослідження козацтва в Запоріжжі, Донецьку, Одесі, Чернігові, Дніпропетровську спиралося на традицію вивчення козацтва в університетських центрах цих міст з їх потужним дослідним потенціалом. Але в державно-управлінському дискурсі феномен козацтва є малодослідженим. Найвідомішою є стаття професора Ю. Г. Кальниша [2].

Метою даної статті є аналіз механізму інституційного розвитку українського козацтва.

Реалізацію історичних, соціальних, політичних, державно-правових та інших передумов і чинників інституціоналізації українського козацтва в сучасних умовах забезпечують органи державної влади, козацькі об'єднання та організації, інші учасники політичного процесу. Вступаючи у впорядковані, організовані взаємовідносини, вони формують своєрідний механізм реалізації їх загальних цілей, який можна вважати механізмом інституційного розвитку козацтва.

Поняття «механізм» у широкому значенні можна тлумачити як внутрішній устрій машини (приладу, апарату), що приводить її в дію, або систему (пристрій), що визначає порядок якого-небудь виду діяльності [4]. Цей термін гуманітарні науки запозичили з механіки для позначення сукупності взаємопов'язаних і взаємозалежних соціальних, політичних та інших інститутів і організацій, що забезпечують досягнення конкретних цілей творців механізму [3]. Для виконання іманентних функцій механізм повинен бути цілісним, ієрархічно структурованим, цілеспрямованим та мати інші системні якості. У такому розумінні термін «механізм» уживається, наприклад, у соціології під час опису системи соціальних зв'язків і відносин індивідів у конкретних умовах місця і часу [5]. У свою чергу, поняття «система» застосовується гуманітарними науками із середини ХХ ст. для позначення сукупності елементів, що створюють цілісність під час їх стійкої взаємодії, спрямованої на реалізацію конкретних цілей [6, с. 415].

Підстави для отождоження понять «механізм» і «система» дає наявність загальних ознак у сутності, описуваної з їх допомогою. Зокрема, структури механізму й системи утворюють відносно самостійні елементи, які можна виокремлювати з цілого за допомогою структурно-функціонального аналізу. Усі елементи механізму й системи взаємопов'язані спільною діяльністю з реалізації загальних стратегічних цілей збереження певного стану об'єкта дії або його перетворення. Для функціонування всього механізму або системи кожен їх елемент має виконувати взаємозалежні іманентні функції. Причому в механізмі, так само як

і в системі, можуть існувати елементи, що контролюють їх функціонування та перешкоджають їх сутнісним змінам.

Діяльність механізму й системи керується органами, які визначені творцями відповідно до вироблених норм контролю. Підтримку працездатності механізму й системи забезпечують внутрішній і зовнішній контроль, що застосовує позитивні й негативні санкції для заохочення точного виконання всім механізмом, системою і їх окремими елементами визначених норм функціонування або покарання за їх порушення, аж до радикальної заміни елементів, що породжують дисфункції механізму, системи.

Проте механізм створюється не самостійно, а під зовнішньою дією. Він не здатний до саморегенерації втрачених елементів. Тому системні якості можуть бути властиві повністю укомплектованому механізму, що виконує в повному обсязі всі його іманентні функції.

Держава й громадянське суспільство створюють механізм інституційного розвитку козацтва для отримання, з одного боку, інституціоналізованих форм артикуляції, агрегації і реалізації корпоративних інтересів козацтва, і для максимального використання його потенціалу в процесі реалізації суспільних інтересів – з іншого боку. Таким чином, в інституціоналізації зацікавлене не тільки козацтво, але й усе суспільство, держава. У демократичних політичних системах інтереси держави й суспільства збігаються. Інакше контролюючі органи вживають заходи для виключення з механізму тих суспільних формувань, які протидіють реалізації державних інтересів або видаваних за них інтересів правлячої політичної еліти. Наочні приклади застосування механізму державного терору для знищення соціальних інститутів, що протидіють державі, дають громадянські війни, репресії відносно опозиційних до правлячої еліти представників деяких класів і соціальних спільнот. Радянська держава також застосовувала масові репресії та розкозачування для деінституціоналізації козацтва як супротивника її радикальних реформ з будівництва соціалізму і усунення його з політичної системи.

Системний підхід дозволяє подати механізм інституційного розвитку козацтва як частину соціетальної системи України, що детермінує процес, який вивчається.

Під час дослідження інституціональних характеристик козацтва слід урахувати основні властивості політики: всеосяжний, усепроникний характер, інклюзивність, імперативність стосовно інших сфер суспільства. Ці властивості політики виявляються в політичних процесах через численні й різноманітні взаємозв'язки з іншими явищами і процесами суспільного життя. Механізм інституційного розвитку козацтва включений у соціетальну систему України, тому його складно організована структура й закономірності

функціонування визначаються через емпіричні показники діяльності козачих товариств, а також державних та інших соціальних інститутів, що безпосередньо або побічно впливають на процес інституційного розвитку козацтва. Наприклад, основним критерієм оцінки діяльності державних органів і козацьких організацій з виконання Державної цільової національно-культурної програми розвитку Українського козацтва на 2009 – 2011 рр. було зростання чисельності козацьких організацій в Україні (ця програма втратила чинність згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 серпня 2010 р. № 1627-р).

Для вивчення механізму інституційного розвитку козацтва цей механізм абстрактно виділений із соціетальної системи українського суспільства, а його кількісні і якісні характеристики виявляються завдяки емпіричним проявам їх відносної автономності і стійким зв'язкам з іншими елементами. Ці зв'язки забезпечують працездатність механізму, взаємодію всіх його частин між собою і з навколишнім соціетальним середовищем, здатність до реагування на зовнішні й внутрішні дії.

Аналіз механізму інституційного розвитку козацтва орієнтований на виявлення в його структурі основних елементів, їх конкретних іманентних функцій, безпосередніх і опосередкованих зв'язків-відносин між ними, а також органів управління, норм контролю і санкцій, що забезпечують цілеспрямовану діяльність механізму. Під час інституційного аналізу механізм інституційного розвитку козацтва виявляється як сукупність індивідів, козацьких товариств і організацій, державних органів, суспільних об'єднань, що взаємодіють у процесі набуття козацькою соціальною спільнотою якостей соціально-політичного інституту.

Структурно-функціональний аналіз механізму виявляє зв'язки-відносини між його елементами (інформаційно-комунікативну систему), а також сукупність державно-правових і соціальних норм, що забезпечують соціально-політичний контроль за діяльністю козацьких товариств і організацій, державних органів й інших учасників процесу інституційного розвитку козацтва (нормативно-регуляторну систему).

Діяльність механізму детермінована завданнями, які вирішують держава, суспільство й козацтво в конкретних історичних умовах. Тому зовнішні й внутрішні якості механізму інституційного розвитку козацтва повинні трансформуватися синхронно з процесом модернізації політичної, економічної, соціальної і духовної систем суспільства. Так, у результаті аналізу виявляється складна, ієрархічно організована багаторівнева структура механізму інституційного розвитку козацтва. У ній є багатоманітні елементи, які

цілеспрямовано створювалися або спонтанно формувалися в попередні роки.

Очевидне формування і функціонування механізму детерміновано конкретно-історичним макрополітичним процесом модернізації українського суспільства, тому повинно здійснюватися синхронно з ним. Проте в реальних умовах імпровізаційного реформування політичної, економічної, соціальної і духовної систем України механізм інституційного розвитку козацтва формувався також спонтанно.

Наприкінці 80-х рр. ХХ ст. рух за відродження козацтва починався стихійно, без загальнодержавної концепції і без необхідного політико-правового забезпечення. Тому процес не мав системно організованого характеру. Окремі елементи механізму самостійно створювалися громадянами, що ідентифікували себе з козацтвом, а також органами державної влади й місцевого самоврядування. Цей процес не завжди здійснювався відповідно до державно-правових актів, розробка й ухвалення яких завжди об'єктивно відстає від реальних потреб суспільства. В умовах аномії, спричиненої кризою радянської політичної системи і радикальної «демократизації» українського суспільства, запити козацтва на нормативне забезпечення цього процесу спонукали державні органи до ухвалення законів, указів президента і постанов Кабінету Міністрів України, нормативних актів міністерств і відомств, законів та інших правових документів законодавчих і виконавчих органів України й органів місцевого самоврядування. Проте організаційно-політичну роботу перешкождала роздробленість козацьких суспільних товариств, неузгодженість їх стратегічних цілей, завдань і методів діяльності. Тому в першій половині 1990-х рр. державна й суспільна частини механізму інституційного розвитку козацтва не були систематизовані [1].

Законодавство України про козацькі організації та їх об'єднання складається з Конституції України, законів України «Про об'єднання громадян», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», актів Президента України та Кабінету Міністрів України, інших виданих відповідно до них нормативно-правових актів. Для створення єдиного загальноукраїнського механізму інституційного розвитку козацтва Міжнародна громадська організація «Вірне козацтво» розробила проект Закону України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання». Уперше він був поданий Президентом України як невідкладний для позачергового розгляду Верховною Радою України 24 квітня 2008 р. (реєстраційний номер 2441). Але Верховна Рада України 4 лютого 2009 р. не підтримала цей законопроект. Неприйняття козацького закону

викликало негативну реакцію козацьких організацій у всій Україні. Закон України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання» є актуальним і не стоїть на заваді вирішенню ні економічних, ні політичних питань. Прийняття цього закону є головною передумовою подальшої розбудови українського козацтва, усунення негативних тенденцій його розвитку, активного залучення козацьких організацій до процесів національного відродження та національно-патріотичного виховання дітей і молоді. Отже, 12 січня 2010 р. Президент України повторно подав проект Закону України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання» (реєстраційний номер 5511). На підтримку козацького закону рішенням Ради козацьких отаманів України козацькі організації в грудні 2010 р. і січні 2011 р. провели інформаційні акції-пікетування приміщень обласних рад і обласних державних адміністрацій з вимогами підтримати вимоги козаків щодо негайного прийняття Верховною Радою України Закону України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання» [1]. Ці документи передбачали конкретні заходи для розвитку взаємодії держави й козацтва. Проте заплановані заходи не були реалізовані, і формування механізму, як і раніше, відбувалось імпульсно, стихійно, у великій залежності від суб'єктивного чинника – бажання політичних лідерів України сприяти самоорганізації та інституціоналізації козацтва, залученню його до державної служби. Унаслідок цього на державному, регіональному й місцевому рівнях продовжується формування різних частин механізму інституційного розвитку козацтва. Рада козацьких отаманів України була створена 28 серпня 2009 р. як незалежний координаційний, організаційно-методичний та дорадчо-консультативний орган козацьких організацій України. За станом на 12 січня 2010 р. РКОУ нараховує 17 членів Ради і об'єднує 17 козацьких організацій (із всеукраїнським, місцевим і закордонним статусом) з 10 областей: Вінницької, Волинської, Житомирської, Київської, Кіровоградської, Луганської, Львівської, Одеської, Хмельницької, Черкаської та м. Києва. Крім цих козацьких організацій у Раді козацьких організацій України представлені осередки Українського Вільного Козацтва діаспори (Австралія, США, Канада, Україна). На своєму установчому засіданні Рада козацьких отаманів України затвердила Програмні засади української козацької ідеї такого змісту:

- єдність козацтва на традиціях козацького звичаєвого права;
- консолідація українського народу на шляху побудови Української козацької держави;
- захист природного права українського народу жити на своїй землі по-українськи;

– захист національної честі та гідності держави Україна, її територіальної цілісності та недоторканності її кордонів;

– утвердження традиційного сотенно-полкового устрою Українського козацтва як Всеукраїнського козацького руху та створення козацьких поселень.

Рада козацьких отаманів України не є ще однією козацькою структурою – це орган для координації спільних дій з метою посилення поваги до козацтва. Інституційна система механізму є сукупністю взаємозв'язаних і взаємозалежних соціальних, політичних та інших інститутів.

Усі елементи механізму мають велику кількість різних за характером «вертикальних» (між рівнями) і «горизонтальних» (на відповідних структурних рівнях) зв'язків, які утворюють інформаційно-комунікативну систему механізму, що забезпечує взаємозв'язок його підсистем і окремих елементів, які стабілізують процес інституційного розвитку козацтва.

Формування і функціонування механізму інституційного розвитку козацтва, розвиток зв'язків-відносин між його елементами здійснюється відповідно до різноманітних за формами і змістом соціальних норм. Серед них найзначущішими є державно-правові акти й корпоративні нормативні документи козацьких товариств і організацій, а також норми звичаєвого права, виражені в традиціях, ритуалах та інших формах правової культури. Разом вони створюють нормативно-регуляторну систему інституційного розвитку козацтва.

Структурний аналіз виявляє в цьому механізмі три основні рівні – державний, регіональний і місцевий, які відповідають трьом основним рівням політичної системи суспільства. На вказаних рівнях елементи механізму мають відповідну компетенцію, регульовані державою і громадянським суспільством численні й різноманітні «вертикальні» і «горизонтальні» зв'язки-відносини, а також характерні для кожного елемента методи й форми діяльності.

Сучасне українське козацтво об'єднує понад 700 козацьких організацій чисельністю більше ніж 300 тис. осіб. Із них близько 40 організацій – міжнародні та всеукраїнські, більше ніж 255 – обласні, 263 – районні (районні в містах) та 176 – міські. На базі існуючих козацьких організацій сформовано близько 300 козацьких громадських формувань з охорони громадського порядку чисельністю понад 10 тис. осіб, які співпрацюють з підрозділами Міністерства внутрішніх справ України [2].

Основою інституційного розвитку козацтва є інституційна система. Її елементи – соціально-політичні інститути й організації – безпосередньо й опосередковано беруть участь в інституційному розвитку козацтва.

У свою чергу, в інституційній системі виявляються державна й суспільна частини або сектори. До державного сектору належать органи державної влади України, її суб'єктів і місцевого самоврядування, що беруть участь у політичній організації процесу інституційного розвитку козацтва. Основні функції цього сектору – інтеріоризація козацтва в механізм державної влади за допомогою організації державної служби членів козацьких організацій і реалізації значущих і суспільно корисних запитів членів суспільства, які ідентифікують себе з козацтвом, що декларується в політико-правових документах державних органів. Реалізація таких цілей дозволяє державі зменшувати соціально-політичне напруження в суспільстві, спричинене незадоволеністю багатомільйонної козачої соціальної спільноти відсутністю в неї високого соціального статусу і відповідальних державних функцій.

До державного сектору інституційної системи належать такі законодавчі й виконавчі органи: на державному рівні – Верховна Рада України, Президент України та Кабінет Міністрів України, з підпорядкованими їм міністерствами і відомствами; на регіональному рівні – голови облдержадміністрацій з відповідними виконавчими органами, на місцевому рівні – органи державного управління (державні адміністрації) і місцевого самоврядування. Вони мають компетенцію, яка відповідає їх статусу в ієрархічно організованій інституційній системі й забезпечує статусні відмінності її окремих елементів у структурі механізму інституційного розвитку козацтва і соціальної системи українського суспільства загалом. Така структура інституційної системи механізму формувалася протягом довгого часу відповідно до загальних тенденцій модернізації українського суспільства і його політичної системи.

До серпня 1991 р. органи державної влади у відносинах з козацтвом керувалися ідейно-політичними настановами органів КПРС, тому лідери козацьких об'єднань публічно заявляли про їх неполітичний характер і створювали козацькі організації в структурах обласних відділень товариства охорони пам'яток історії і культури при краєзнавчих музеях та інших неполітичних культурно-історичних установах. Це додавало соціальний характер процесу інституційного розвитку козацтва, який зводився до розвитку соціокультурних, фольклорних чинників самоорганізації громадян, що ідентифікували себе з козацтвом.

Ю. Г. Кальниш виділяє такі етапи розвитку козацтва, які можна назвати етапами інституціонального розвитку:

1. Виникнення на території України місцевих козацьких громад і об'єднання їх під юрисдикцією Міжнародної організації «Українське козацтво» (з 1989 р. до середини 1992 р.).

2. Розвиток і адаптація традицій козацьких громад у сучасних умовах (з 1992 р. до 1995 р.).

3. Вихід зі складу Міжнародної організації «Українське козацтво» окремих груп козаків і реєстрація ними незалежних козацьких громад із всеукраїнським та міжнародним статусом (з 1995 р. до 2002 р.).

4. Початок об'єднання незалежних козацьких громад різних рівнів у спілки та залучення їх до виконання «Національної програми відродження та розвитку Українського козацтва» (з 2002 р. до середини 2010 р.) [2].

Зараз спостерігається новий етап, пов'язаний з дискусією навколо вже згаданого проекту Закону України «Про засади відновлення та розвитку Українського козацтва, козацькі організації та їх об'єднання».

Становленню козацького руху сприяли укази Президента України: «Про відродження історико-культурних та господарських традицій Українського козацтва» (№ 14/95 від 4 січня 1995 р.), «Про день Українського козацтва» (№ 966/99 від 7 серпня 1999 р.); «Про Координаційну раду з питань розвитку Українського козацтва» (№ 1283/99 від 6 жовтня 1999 р.), «Про Положення про Координаційну Раду з питань розвитку Українського козацтва» (№ 1610/99 від 22 грудня 1999 р.), «Про Національну програму відродження та розвитку Українського козацтва на 2002 – 2005 рр.» (№ 1092/2001 від 15 листопада 2001 р.), «Про Раду Українського козацтва» (№ 916/20054 від 4 червня 2005р.), «Про заходи з підтримки розвитку Українського козацтва» (№ 378/2007 від 4 травня 2007 р.) [2].

З метою поліпшення координації діяльності козацьких організацій за Указом Президента України від 4 червня 2005 р. № 916/2005 була створена Рада Українського козацтва при Президентові України. А у 2011 р. постановою Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2011 р. № 885 була створена Координаційна рада з питань розвитку козацтва в Україні, яка є консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, створеним для сприяння забезпеченню координації заходів з розвитку козацтва в Україні.

Згідно з Положенням про Координаційну раду з питань розвитку козацтва в Україні її основними завданнями є: сприяння забезпеченню координації заходів з розвитку козацтва в Україні; проведення аналізу стану розвитку козацтва в Україні, налагодження конструктивного діалогу між органами державної влади та громадськими організаціями, статутна діяльність яких пов'язана з відродженням традицій козацтва в Україні.

На наш погляд, досить інтенсивний розвиток цього інституту на сьогодні поступово уповільнився, козацтво втрачає роль

впливового суспільного актора. Постають дві нові проблеми: втрата суспільного авторитету й послаблення впливу козацьких організацій та втрата сучасним політичним керівництвом держави інтересу до розвитку козацького руху в Україні. Таким чином, механізм інституційного розвитку козацтва потребує вдосконалення.

Список використаних джерел

1. **Грива А.** Українські козаки вимагають від Верховної Ради України позачергово розглянути та прийняти закон «Про Українське козацтво» / А. Грива. – Режим доступу : narodna.pravda.com.ua/rus/nation/4b6b1e658680f.
2. **Кальниш Ю. Г.** Сучасне козацтво в Україні та Росії / Ю. Г. Кальниш. – Режим доступу : sd.net.ua/2011/12/22/suchasne-kozactvo-v-ukrayini-ta-rosiyi.html.
3. **Краткая** философская энциклопедия / под ред. Е. Ф. Губского, Г. В. Кораблевой, В. А. Лутченко. – М. : Прогресс : Энциклопедия, 1994. – 576 с.
4. **Ожегов С. И.** Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова ; Рос. акад. наук ; Ин-т рус. яз. им. В. В. Виноградова. – 4-е изд., доп. – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
5. **Рабочая** книга социолога / под ред. Г. В. Осипова. – М. : Наука, 1983. – 580 с.
6. **Философский** энциклопедический словарь / редкол. : С. С. Аверинцев и др. – 2-е изд. – М. : Совет. энцикл., 1989. – 817 с.

List of references

1. **Hryva A.** Ukrainski kozaky vymahaiut vid Verkhovnoi Rady Ukrainy pozacherhovo rozghlianyty ta pryiniaty zakon «Pro Ukrainiske kozactvo» / A. Hryva. – Rezhym dostupu : narodna.pravda.com.ua/rus/nation/4b6b1e658680f.
2. **Kalnysh Yu. H.** Suchasne kozactvo v Ukraini ta Rosii / Yu. H. Kalnysh. – Rezhym dostupu : sd.net.ua/2011/12/22/suchasne-kozactvo-v-ukrayini-ta-rosiyi.html.
3. **Kratkaya** filosofskaya entsiklopediya / pod red. E. F. Gubskogo, G. V. Korablevoy, V. A. Lutchenko. – M. : Progress : Entsiklopediya, 1994. – 576 s.
4. **Ozhegov S. I.** Tolkoviy slovar russkogo yazyka: 80 000 slov i frazeologicheskikh vyrazheniy / S. I. Ozhegov, N. Yu. Shvedova ; Ros. akad. nauk ; In-t rus. yaz. im. V. V. Vinogradova. – 4-e izd., dopoln. – M. : Azbukovnik, 1999. – 944 s.
5. **Rabochaya** kniga sotsiologa / pod red. G. V. Osipova. – M. : Nauka, 1983. – 580 s.
6. **Filosofskiy** entsiklopedicheskiy slovar / redkol. : S. S. Averintsev i dr. – 2-e izd. – M. : Sovet. entsikl., 1989. – 817 s.

Надійшла до редколегії 04.04.14