

УДК 352

## РОЛЬ НАЦІОНАЛЬНИХ ТРАДИЦІЙ У ФОРМУВАННІ ЗАСАД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ

**МАНУІЛОВА К.В.,**  
кандидат історичних наук, докторант,  
Одеський регіонального інститут  
державного управління  
Національної академії державного  
управління при Президентіві України

*У статті проаналізовані види традицій, що склались в українському суспільстві впродовж століть. Наголошено на важливості врахування при формуванні національної моделі децентралізованої публічної влади історичних, місцевих, політичних, національних і правових традицій, що склались в українській публічній владі. Зазначено, що в українському суспільстві існували позитивні та негативні традиції децентралізованої публічної влади. Підкреслено, що навіть позитивні традиції децентралізованої публічної влади України не можна розглядати як готову модель для копіювання, оскільки запровадження такої моделі влади приведе до стагнації. Тому, при створенні національної моделі слід поєднати традиції, що склались у державі впродовж століть з найкращими світовими надбаннями в галузі.*

**Ключові слова:** публічна влада; децентралізація; традиції; Україна.

*В статье проанализированы виды традиций, которые сложились в украинском обществе на протяжении веков. Подчеркнута важность учета при формировании национальной модели децентрализованной публичной власти исторических, местных, политических, национальных и правовых традиций, которые сложились в украинской публичной власти. Отмечено, что в украинском обществе существовали положительные и отрицательные традиции децентрализованной публичной власти. Отмечено, что даже положительные традиции децентрализованной публичной власти Украины нельзя рассматривать как готовую модель для копирования, поскольку введение такой модели власти приведет к стагнации. Поэтому, при создании национальной модели следует соединить традиции, которые сложились в государстве на протяжении веков с лучшими мировыми достижениями в отрасли.*

**Ключевые слова:** публичная власть; децентрализация; традиции; Украина.

*The article analyzes the kinds of traditions that have developed in the Ukrainian society for centuries. Emphasized the importance of consideration when forming a national model of decentralized public authorities of historical, local, political, and national legal traditions prevailing in the Ukrainian public authorities. It is, noted that in Ukrainian society, there are positive and negative traditions of decentralized public authorities. It was, emphasized that even the positive traditions of decentralized public authorities of Ukraine cannot, be regarded as a ready-made model to copy, because the introduction of such a model of power will lead to stagnation. Therefore, when creating a national*

*model should combine the traditions that have been, established in the country through the ages with the best world achievements in the industry.*

**Key words:** *public authority; decentralization; traditions; Ukraine.*

*Постановка проблеми.* Запровадження у 2014 р. в Україні реформи з децентралізації влади [1, с. 14]. обумовлює актуальність дослідження особливостей існування традицій існування децентралізованих публічних органів влади в українському суспільстві. Оскільки, історичний досвід засвідчив, що спроби скопіювати, навіть найуспішнішу модель децентралізованої публічної влади та перенести її на власний ґрунт без урахування національної специфіки (традицій, що склались у функціонуванні органів публічної влади держави), зазвичай закінчуються невдачею та суцільною руйнацією власних владних структур. У зв'язку з цим, вважаємо доцільним охарактеризувати конструктивний потенціал національних традицій децентралізованої влади України.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Проблема дослідження національних традицій в публічній владі в останні роки в науковій літературі опосередковано розглянута такими українськими дослідниками, як: О. Батановим, О. Валевським, Ю. Ващуком, Ф. Веніславським, П. Надолішним, С. Сербогіною, В. Щегорцовою та іншими. Однак, не всі аспекти національних традицій проаналізовано у наукових розвідках, що надає широкі можливості для подальших досліджень.

*Мета статті.* Головною метою цієї роботи є з'ясування ролі національних традицій у формуванні засад децентралізації публічної влади України.

*Виклад основного матеріалу дослідження.* Для розкриття теми дослідження охарактеризуємо сутність, роль і значення традицій в цілому й у публічній владі зокрема.

Слово «традиція» походить від латинського – «traditio», що означає «переказ», «звичай». У наукових джерелах наведено багато думок, визначень і підходів щодо тлумачення слова «традиція». Така велика кількість різних визначень, на нашу думку, пояснюється тим, що автори розглядають «традицію» з позицій найважливіших для них проблем (філософських, соціальних, історичних, юридичних тощо). Разом з тим, всі визначення мають велике значення для з'ясування сутності поняття.

Так, у сучасному словнику етики наведено наступне тлумачення: слово «традиція» – це форма передачі елементів культури, соціального досвіду – звичаїв, побуту, обрядів, норм співжиття, правил і манер поведінки, встановлених поглядів і переконань, цінностей, смаків, що склалися історично й передаються з покоління в покоління та зберігаються впродовж тривалого часу [2, с. 357]. На думку вітчизняного правознавця Ю. Оборотова «традиція – це загальний родовий досвід культури, що набув стійкого характеру, який закріпився в певних стереотипах і правилах культурної діяльності» [3, с. 12]. Російські філософи О. Ледовська та Є. Сергодєєва підкреслили, що традиції забезпечують «трансляцію життєвого досвіду» [4, с. 56; 5, с. 139]. Український історик К. Галушко, вважає, що «традиції – це регулярне звернення до певних історичних подій, явищ, часом ритуалізоване та інституціолізоване» [6, с. 135].

Досліджуючи традиції ми пізнаємо співвідношення минулого та сьогодення, старого й нового. Завдяки тому, що традиції зберігають та

відтворюють досвід попередників, тим самим відбувається спадкоємність поколінь. Будь-яке нововведення або реформа, зокрема у публічній владі, ніколи не виникає на порожньому місці, основою для цього завжди є спадщина минулого – традиції певного суспільства. Окрім того, традиції можуть виконувати функції захисту від непродуманих та волонтаристських новацій, реалізація яких призводить до руйнівних наслідків [7, с. 45].

Тлумачення поняття «традиції у публічній владі» дають лише деякі дослідники. Правознавець Березін О., проаналізувавши інститути публічної влади у національній державно-правовій традиції, прийшов до висновків, що «традиції виступають складним і невіднятим елементом самоорганізованого соціуму, засобом накопичення життєво важливих для конкретного суспільства владно-правових моделей поведінки та взаємин. У традиції, виявляються, з одного боку, елементи, які формують типові фактори конкретних соціальних явищ (держава, право, влада, справедливість тощо), а з іншого – в ній присутні механізми контролю та трансляції унікального соціально-правового та етнополітичного досвіду, який зумовлює специфічний культурно-цивілізаційний тип конкретного державно-правового простору» [8, с. 3].

У колективній монографії «Сучасні проблеми організації публічної влади» підкреслено, що під традицією влади «слід розуміти історично розвинену сукупність інститутів публічної влади та зв'язки між ними, що характеризується рядом стійких в історичній перспективі характеристик, у тому числі алгоритмом функціонування. Зазначені алгоритми визначаються правом та іншими типами соціальних регуляторів (постулатами, мораллю, політичними правилами, економічними умовами, психологічними аспектами здійснення влади (наприклад, ірраціональний страх можновладців) або інші чинники» [9, с. 124].

Низка вчених наголошувала на важливості історичних [10], місцевих [11; 12], політичних [13], національних [14] і правових [15; 16; 17] традиціях.

У цілому, погоджуючись з авторами зазначимо, що для розкриття змісту теми дослідження: варто розглянути всі види традицій децентралізованої публічної влади України, які склались упродовж століть у комплексі. Оскільки:

1) Політичні традиції, акумулюють і зберігають в певній формі значний соціально-політичний досвід нації, який утворює конститутивну основу політичної культури, з іншого боку – політичні традиції виступають механізмом здійснення передачі, відтворення та подальшого розвитку накопиченого досвіду [18, с. 11].

2) Розгляд історичних традицій публічної влади дозволить з'ясувати особливості становлення й існування різних інститутів публічної влади, проаналізувати теорії та концепції, які в кожному конкретно-історичному періоді впливали на динаміку та розвиток публічної влади.

3) Дослідження правових традицій надає можливість побачити чому в суспільстві сформувався саме такий образ права, таке суспільне значення права, така правова система, і тим самим зображує динаміку історичного буття правової системи, формування й реалізацію правових норм, пізнання права суб'єктом права, відтворення правових приписів у вигляді правової поведінки тощо [19, с. 145].

4) Аналіз місцевих і національних традицій публічної влади сприятиме

визначенню специфіки функціонування інститутів публічної влади у різних етнічних групах і в адміністративно-територіальних одиницях.

Врахування традицій публічної влади для реформування владних органів мають вагомe значення для подальшого розвитку країни, оскільки:

- визначають самосвідомість народу та закріплюють в суспільній свідомості народу політичні норми;
- справляють значний вплив на суспільні настрої та на поточну політичну ситуацію в певну історичну добу.

Наголосимо на важливості ще однієї тези: не всі традиції децентралізації публічної влади на українських теренах варто застосовувати при реформуванні публічної влади України. Оскільки деякі традиції застаріли та не відповідають сучасним вимогам демократичної держави, їх застосування може привести до порушень прав і свобод громадян, а також загальмувати прогресивні процеси розвитку публічної влади. Одним з прикладів, що ілюструє означені вище порушення є традиція виборів до органів публічної влади (у містах з магдебурзьким привілеєм, а також до земських і міських установ кінця XIX – початку XX ст. на українських землях, що належали Російській імперії). Зокрема, ключовою умовою для виборців було врахування майнового цензу. Обмеження стосувалися гендерного і національного питань. Запровадження таких традицій виборів у сучасні органи публічної влади України є неприпустимими. Тому що означена процедура виборів порушує права і свободи людини, є дискримінаційною й антидемократичною та не відповідає сучасним цінностям і принципам демократичної виборчої системи. Останнє, передбачає, що «люди повинні мати право голосу при прийнятті рішень, які впливають на їх життя, також мають право вимагати від осіб, які приймають рішення звітності, на основі інклюзивних і справедливих правил і за умови наявності інститутів і практик, що регулюють соціальні відносини. Жінки та чоловіки – рівноправні партнери як у суспільному, так і у приватному житті. Вони є рівноправними учасниками процесів прийняття рішень. Ніхто не може бути підданий дискримінації за расовою ознакою, етнічною приналежністю, соціального стану, статі або будь-яких інших чинників» [20] (див. табл. 1).

Вище наведені негативні традиції були не поодинокі в різні періоди існування публічної влади на українських землях. Ті та інші, як негативні, так і позитивні традиції децентралізації публічної влади, що сформувались на українських землях упродовж століть розглянемо у наступних розділах нашої монографії. Зазначимо, що навіть позитивні традиції децентралізованої публічної влади України не можна розглядати як готову модель для копіювання, оскільки запровадження такої моделі влади приведе до стагнації. Тому, до будь-якої традиції та традицій децентралізації публічної влади України зокрема, доцільно підходити критично та творчо. При створенні національної моделі слід поєднати традиції, що склались у державі впродовж століть з найкращими світовими надбаннями в галузі.

*Висновки і перспективи подальших досліджень:*

1. Традиції зберігають та відтворюють досвід попередників, тим самим відбувається спадкоємність поколінь.
2. Традиції виконують функції захисту від непередуманих та волюнтаристських новацій, реалізація яких призводить до руйнівних наслідків.

Таблиця 1

**Порівняння українських виборних традицій в децентралізованих органах публічної влади з принципами демократичних виборів**

|                                      | Українські традиції виборів в органи самоуправління (нова доба)  | Сучасні принципи демократичних виборів   |
|--------------------------------------|--|--|
| Вимоги до виборця                    | Врахування майнового цензу. У різні історичні періоди існували певні показники щодо права на голосування | рівноцінність голосів виборців, незалежно від соціального статусу, фінансового становища, посадових привілеїв або інших ознак. |
| Участь жінки у виборах               | Жінка не мала права голосу   | Жінки та чоловіки рівноправні учасники процесів прийняття рішень.  |
| Участь національних меншин у виборах | Заборона євреям брати участь у виборах до земських установ   | Ніхто не може бути підданий дискримінації за етнічної приналежністю, соціального стану, статі або будь-яких інших чинників     |

3. Для формування засад децентралізації публічної влади в сучасній Україні слід проаналізувати та врахувати історичні, місцеві, політичні, національні та правові традиції, що склались в українському суспільстві.

4. Деякі національні традиції децентралізації публічної влади є негативними традиціями, оскільки застаріли та не відповідають сучасним вимогам демократичної держави, їх застосування може привести до порушень прав і свобод громадян, а також загальмувати прогресивні процеси розвитку публічної влади.

5. Позитивні традиції децентралізованої публічної влади України не можна розглядати як готову модель для копіювання, оскільки запровадження такої моделі влади приведе до стагнації. При створенні національної моделі децентралізації публічної влади слід поєднати традиції, що склались у державі впродовж століть з найкращими світовими надбаннями в галузі.

Подальшим перспективним напрямом дослідження проблематики є визначення впливу негативних традицій на сучасні засади децентралізації публічної влади.

*Список використаних джерел:*

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015// Офіційний вісник Президента України. Офіційне видання від 20.01.2015. – 2015 р. – № 2. – Ст. 154. – С. 14.
2. Тофтул М.Г. Сучасний словник з етики: словник. / М.Г. Тофтул. – Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І.Франка, 2014. – 416 с.
3. Оборотов Ю.М. Традиції та новачі в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти: автореф. дис... д-ра. юрид. наук / Ю.М. Оборотов. – Нац. ун-т «Одеська юридична академія». – Одеса, 2003. – 38 с.
4. Ледовская О.В. Традиции как фактор построения идентичности в глобализирующемся обществе / О.В. Ледовская, Е.А. Сергодеева // Научные

ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. – 2010. – № 20 (91). – С. 55–61.

4. Сергодеева Е.А. Традиции в современном обществе: особенности конструирования идентичности / Е.А. Сергодеева // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2013. – № 1 (113). – С. 138–143.

5. Галушко К.Ю. Традиція історична / Енциклопедія історії України: / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України; Інститут історії України. – К.: В-во «Наукова думка», 2013. –Т. 10. – 784 с.

6. Валевський О. Культурна політика як основа стратегії модернізації українського суспільства / О. Валевський // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. – Харків: Вид-во «ДокНаукаДержУпр. – 2014. – №. 2. – С. 42–47.

7. Березин А.И. Институты публичной власти в национальной государственно-правовой традиции: дисс... канд. юр. наук: спец-ть 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / А.И. Березин. – Ростовский юридический институт МВД РФ. – Ростов-на-Дону, 2006. – 160 с.

8. Современные проблемы организации публичной власти: монография / под ред.С.А. Авакьяна. – М.: Юстицинформ, 2014. – 596 с.

9. Милосердов А.С. Роль исторических традиций в развитии местного самоуправления в современной России [Электронный ресурс] / А.С. Милосердов // Правовая инициатива. – 2015. – № 3. – Режим доступа: <http://49e.ru/ru/2015/3/11>

10. Усманова Р.М. Муниципальное право в системе публичного регулирования общественных отношений: проблемы теории и практики: дисс. д-р. юр. наук: спец-ть 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право / Р. З. Усманова. – Москва, 2014. – 414 с.

11. Милосердов А.С. Учет исторических и иных местных традиций, как принцип в системе организации местного самоуправления: дисс. канд. юр. наук: спец-ть 12.00.02 – Конституционное право; конституционный процесс; муниципальное право / А.С. Милосердов. – Москва, 2016. – 163 с.

12. Усманова Р. Политические традиции и политические нормы: их роль в публичном регулировании общественных отношений / Р. Усманова // NB: Вопросы права и политики. – 2012. – № 2. – 2012. – С. 25–48.

13. Надолішній П.І. Національна традиція публічної влади й управління та її значення на етапі адміністративної реформи / П.І. Надолішній //Актуальні проблеми державного управління: зб.наук. праць. – Вип. 12. – 2002. – С. 40–58.

14. Березин А.И. Институты публичной власти в национальной государственно-правовой традиции: дисс... канд. юр. наук: спец-ть 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / А.И. Березин. – Ростовский юридический институт МВД РФ. – Ростов-на-Дону, 2006. – 160 с.

15. Шайхуллин М.С. Традиции и правовые обычаи местного самоуправления в системе муниципально-правовых отношений: вопросы теории и практики: монография / М.С. Шайхуллин; Евразийский научн.-исслед. ин-т проблем права, Российская акад. адвокатуры и нотариата, Гильдия Российских

адвокатов. – Москва: Изд-во Евразийского научн.-исслед. ин-та проблем права, 2011. – 207 с.

16. Вовк Д.А. Правовая традиция как феномен правовой системы / Д.А. Вовк // PolitBook. – 2012. – № 4. – С. 171–181.

17. Мамина Н.А. Политические традиции: понятие и структура / Н.А. Мамина // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал). – 2013. – № 4 (24) – С. 1–14 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.sisp.nkras.ru](http://www.sisp.nkras.ru).

18. Вовк Д.О. Правова традиція, правова культура, правова система: підходи до розуміння співвідношення / Д.О. Вовк // Вісник Національного університету «Юридична академія України ім. Я. Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2012. – № 3 (13). – С. 145–148.

19. Глобальные вопросы повестки дня. Демократическое управление. Демократия и организация объединенных наций [Электронный ресурс] // ООН. – 2017. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/sections/issues-depth/democracy/index.html>

---

The introduction in 2014 in the Ukraine reform of decentralization of authorities determines the relevance of research traditions exist features being decentralized public authorities in the Ukrainian society. Historical experience has shown that attempts to copy even the most successful model of decentralized public authorities and carry it on their own ground without taking into account national traditions, public authorities of the state, usually end in failure and continuous destruction of their authorities. In this regard, we consider appropriate to describe the constructive potential of decentralized national traditions of the Ukrainian authorities.

The main purpose of this paper is to clarify the role of national traditions in shaping the principles of decentralization of public authorities in Ukraine.

The article analyzes the kinds of traditions that have developed in the Ukrainian society for centuries. Tradition preserves and reproduce the experience of predecessors, thus there is continuity of generations. Tradition performs the functions of protection against ill considered, and voluntarist innovations, implementation of which leads to devastating consequences. To form the principles of decentralization of public power in modern Ukraine should analyses and take into account historical, local, political, and national legal traditions prevailing in the Ukrainian society. Some national traditions decentralization of public authorities is negative traditions, as outdated and do not meet modern requirements of a democratic state their use can lead to violations of human rights, and freedoms, and the slow process of progressive public authorities.

The positive tradition of decentralized public authorities of Ukraine cannot, be regarded, as a finished model to copy, since the introduction of this model of power will lead to stagnation. When creating a national model of decentralization of public authority should combine the traditions prevailing in the country for centuries the best world achievements in the industry. Further, promising line of research is to determine the issues of negative traditions to modern principles of decentralization of public authorities. Therefore, when creating a national model should combine the traditions that have been, established in the country through the ages with the best world achievements in the industry.