

## ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА, ФИЛОСОФИЯ ПРАВА

УДК 38.05 (477)

### ІСТОРИКО-ПРАВОВІ ПЕРЕДУМОВИ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ

**Ольга АНТОНОВА,**

кандидат наук з державного управління, доцент, вчений секретар,  
доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

#### АНОТАЦІЯ

У статті досліджуються історико-правові передумови формування стратегічної компетентності державних службовців України. Аналізуються основні сфери застосування звичаєвого права та його вплив на професійну діяльність державних службовців сучасної України. Розкриваються особливості історичних і правових звичаїв у здійсненні публічного управління на українських землях. Обґрунтовується морально-ціннісне наповнення професійної діяльності державних службовців у стратегічному напрямі. Встановлено основні історико-правові особливості правосвідомості українських державних службовців, що дозволило визначити напрями вдосконалення їхньої професійної та виокремлення стратегічної компетентності шляхом впровадження нових управлінсько-правових традицій.

**Ключові слова:** державне управління, державна служба, стратегічна компетентність державних службовців, звичаєво-правові норми, управлінсько-правові традиції.

#### HISTORICAL AND LEGAL PRECONDITIONS OF FORMING THE STRATEGIC COMPETENCE IN PUBLIC SERVICE IN UKRAINE

**Olga ANTONOVA,**

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor, Scientific Secretary,  
Associate Professor in Public Administration and Local Self-government Department  
of the Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration  
of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

#### SUMMARY

The article is researched the historical and legal preconditions for the formation of strategic competence of public servants in Ukraine. The main application's areas of customary law and its influence on professional activity of Ukrainian public servants are analyzed. The peculiarities of historical and legal customs in the public administration implementation in the Ukrainian lands are revealed. The moral and value filling of the public servants' professional activity in the strategic direction is substantiated. The basic historical and legal aspects of the legal consciousness of Ukrainian public servants were established, which allowed to determine the directions of improvement of their professional, and strategic competence, by introducing new administrative-legal traditions.

**Key words:** public administration, public service, strategic competence of public servants, historical and legal customs, administrative-legal traditions.

**Постановка проблеми.** Модернізація та реформування систем державного управління безпосередньо пов'язується з інертністю і консервативністю управлінсько-правових процесів, управлінських традицій, збереженням цінностей професійного управління. Однак соціальна обумовленість усіх адміністративних взаємовідносин вимагає постійного оновлення, розроблення стратегічних проєктів, які б адаптували інертно-консервативні системи управління до мінливих умов. Відповідно до думки російського реформатора початку ХХ ст. П. Століпіна, ніколи жоден уряд не зможе здійснити будь-якої роботи, не тільки репресивної, але й утворюючої, якщо не матиме досконалого апарату виконавчої влади [12, с. 231]. Професіоналізація інституту державної служби в умовах реформування особливо актуалізує питання, пов'язані з вибором, розробленням і

втіленням стратегій, постановкою цілей, належним і свідомим впровадженням, своєчасним коригуванням стратегій відповідно до соціальних реалій і запитів суспільства. Реалізація національної стратегії розвитку «Україна – 2020» неможлива також без постійного оновлення ключового суб'єкта змін – державної служби. Формування професійних компетенцій, зокрема і стратегічної, державних службовців не може перебувати поза межами сучасного суспільства, обумовленого історичними та правовими традиціями, уявленнями, цінностями, нормами соціального поведіння. Для того, щоб з'ясувати ступінь впливу цих чинників на сучасний стан системи державної служби України в умовах глобалізації та визначити важливість, їхній спектр для модернізації українського державного управління загалом, необхідно встановити історико-правові взаємозв'язки із сучасними

управлінськими традиціями в професійній діяльності державних службовців.

**Актуальність теми дослідження** обумовлена уповільненим впровадженням реформ і слабкими результатами антикорупційної політики в сучасній Україні. Бездіяльність або ігнорування фактів у цій сфері, політичний вплив і корпоративна запора, правова й економічна незахищеність громадян в умовах фінансово-економічної скрути і правової неосвіченості є основними напрямками управлінського впливу держави. Відповідь на ці виклики полягає в узгодженні державного апарату із запитами суспільства. Так, вітчизняний науковець А. Крістер під час дослідження звичаєвого права українців звертався до поняття обов'язковості, зокрема й юридичної, як такої, що претендує на значення обов'язкових до виконання всіма членами суспільства правил, незалежно від того, визнаються вони чи ні ними особисто. Звідси випливає логічне питання визнання та свідомого добровільного дотримання цих правил членами суспільства, запровадження їх у повсякденну практику та подальша трансформація у звичку застосування у вирішенні конфліктних ситуацій або управлінських проблем. Вітчизняна дослідниця М. Гримич як приклад з історії наводить результати вивчення списку статей щодо спадкоємства і встановлює їхній зв'язок із Литовським статутом, фактичне скасування якого на початку XIX ст. означало його вилучення із правової практики, проте норми Статуту все одно діяли в практиці, але як правові звичаї [2, с. 37]. І це не могло не позначитися на судовій практиці, нормотворчості та державно-управлінській діяльності чиновників тих часів. Або інший приклад, наведений О. Малиновським, про звичай взаємодопомоги в діяльності сільських громад із «товариським порядком землекористування», або козацький суд як різновид громадянського самоврядування в періоди відсутності офіційного права або його недійсності (наприклад, самосуди над злочинцями). Отже, коли старе право заперечується, а нове ще не існує, відроджуються архаїчні звичаєво-правові норми [2, с. 41]. Коли сучасне законодавство швидко змінюється, є складним і незрозумілим, набувають значення професійні звичаї та навички, управлінські традиції, що підтримуються та розділяються професійною спільнотою на соціокультурній і правовій основі. Проблематика аналізу історико-правових передумов формування стратегічної компетентності посадовців усіх рівнів, що перебували на державній службі, актуалізувалася у зв'язку з недостатньою ефективністю проведення модернізаційних реформ державного управління та досі не розглядалася саме крізь призму управлінсько-правової практики в стратегічному напрямі.

**Стан дослідження.** У державному управлінні дослідженню різних аспектів кадрового забезпечення діяльності органів державної влади та державного управління, проблем реалізації державної кадрової політики, професіоналізації інституту державної служби та розвитку професійних компетенцій приділено увагу в працях широкого кола таких вітчизняних вчених, як: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, С. Дубенко, Н. Нижник, С. Сербогін, Н. Гончарук, Н. Липовська, О. Мельников, Л. Пашко, А. Рачинський, С. Хаджирадева, С. Газарян, Т. Василевська, С. Дубенко, І. Шпекторенко, Т. Пахомова, І. Сурай, М. Білінська, К. Ващенко, О. Пархоменко-Куцевіл, В. Голубь, С. Сіцинський, Н. Артеменко та ін. Низку наукових праць присвячено аналізу та структуруванню спеціальних професійних компетенцій державних службовців. Так, у межах досліджень професійно-мовленнєвої комунікації та комунікативної діяльності державних службовців особливу увагу приділено формуванню мовленнєвої компетентності (С. Хаджирадева, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак); під

час розроблення професійних стандартів для працівників Державної митної служби України вивчалася соціально-психологічна компетентність (О. Марценюк); культурна компетентність персоналу в органах державної влади згадувалася під час розроблення технологій формування професійної культури державних службовців (Н. Сидоренко); аналіз змісту професійної діяльності керівника на державній службі охоплював професійну та фахову компетентність (Н. Гончарук, С. Калашнікова, М. Канавець) та інші. Достатньо розробленими є питання еволюції професіоналізму державної служби в Україні, проте саме стратегічна компетентність, або професіоналізація в стратегічному напрямі діяльності державної служби є малодослідженою або дослідженою в окремих напрямках. Такими є, наприклад, управлінська еліта (І. Сурай, В. Гошовська), стратегічне управління персоналом (А. Рачинський) або стратегічний напрям професійної діяльності в муніципальному управлінні (Ю. Шаров) та інші.

В Україні демократичні конституційні традиції тісно пов'язані з парламентарним правом, ідеєю представництва народу та захисту його інтересів. Природне право та суспільний договір лежать в основі суспільних відносин на українських землях. Саме таку ідею розділяли українські філософи-гуманісти Ф. Прокопович (з ідеєю взаємобумовленого впливу людини та природи) та Г. Сковорода (з макрокосмом (всесвітом) і мікркосмом (душею людини), сродністю потягів душі до професійної діяльності); Я. Козельський (договір із суспільством щодо обмежень природної свободи та рівності людини, проте з набуттям моральної свободи і законної рівності) [3]. Із християнської традиції випливає ідея рівності громадян перед законом, людським і божим, і взаємної відповідальності верховної влади, посадових осіб та громадян за дотримання умов суспільного договору. Важливими тут є такі цінності, як гармонія взаємної користі, її відповідність сутності людини. Відповідним чином члени суспільства як рівноправні сторони мають право розірвати договір і укласти новий, чим власне і обґрунтовувалося право на спротив несправедливій владі. Як зазначає вітчизняна дослідниця Л. Новак-Каляєва, українська конституційно-правова і демократично-державницька традиції досить потужно вплинули на розвиток уявлень вітчизняних дослідників про гуманістичний складник сучасних процесів державотворення та державного управління [9, с. 225–226].

**Мета і завдання статті** полягає в дослідженні історико-правових передумов виникнення та формування стратегічної компетентності на державній службі в Україні, а також визначенні напрямів вдосконалення професійної діяльності, розвитку компетентнісного підходу шляхом вдосконалення управлінсько-правових традицій і звичаїв сучасної державної служби України.

**Виклад основного матеріалу.** Під час рецепції римського права на європейському континенті сформувалося поняття «народний дух» як чинник тривалого живання звичаю. Вважалося, що звичаєво-правові норми мають подвійний характер: зовнішній аспект – тривалість і кількість звернень до звичаю («актуальність» звичаю в часі, його «живучість»); і внутрішній – підтримка та слідування звичаю («колективна народна воля»). Існування місцевих звичаїв в історії тримається на переконанні про те, що звичай має силу закону, виявляється в багаторазовому застосуванні в судовій практиці, опитуваннях свідомих людей тощо. Проте в історії України співвідношення звичаю і закону, офіційного і звичаєвого права завжди залишалося відкритим питанням. Якщо законодавство (писане право) можна вважати сукупністю норм людської поведінки, які встановила і захищає держава, та які мають мотиваційний вплив завдяки уявленню людей про цей захист, то звичає-

ве право – це сукупність норм людського поведіння, що виникли зі звичаю (фактичного вживання), які перебувають поза державою, проте мають свій мотиваційний вплив завдяки уявленню людей про ймовірний захист державою цього звичаю [2]. На думку юристів у сфері державного управління, правовий звичай – це санкціоноване державою правило поведінки, яке склалося раніше, і в результаті довготривалого використання в соціальній практиці набуло у свідомості людей обов'язкового характеру [11, с. 62].

Звичаєво-правова культура в Україні охоплює такі основні поняття природного права та суспільного договору, як: право власності та гарантія його захисту; звичаї та право розпорядження й використання майна (зокрема й управління загальногромадським майном); право наслідування; право на самоврядування. Історичний досвід, виходячи з розуміння цих основних прав, їхнього змістового наповнення, обумовлює українське сьогодення державного управління та професійної діяльності державних службовців. Традиції вирішувати спірні питання «за давнім законом» і за справедливістю в Україні зазвичай описуються як «пошук правди по світу». А отже, відсутність «писаного права», його часта зміна, незрозумілість або принципова незгода з чинним законом сформувалися в певний звичай у суспільстві його суб'єктивно тлумачити або ігнорувати, дотримуватися звичаю. Дотримання писаного закону дуже важко приживалося, бо не мало підтримки колективної «народної волі», колективного обґрунтування закону як справедливого та бажання його виконувати. Тому звичай ігнорувати писане право спостерігається і в історії, особливо щодо дотримання пунктів різного плану політичних, економічних угод, укладання договорів тощо, тобто відсутній захист договірної права, що в Європі виник і розвився із захисту торговельних відносин [14].

Станове розшарування українського суспільства історично склалося й традиційно сприймається як встановлення регулюючого впливу держави на моделі соціальної поведінки за допомогою законодавства (як писаного права), що призвело до створення більш заможних станів суспільства завдяки дотриманню чинного законодавства іншими членами суспільства. Вітчизняна дослідниця М. Гримич, посилаючись на праці Н. Рулана й О. Кістяківського, вказує на те, що народ керується зовсім інакшою, аніж в офіційному праві, шкалою цінностей. Зокрема, якщо самосуд буде здійснено за народними уявленнями про справедливість, то він не вважатиметься злочином. Чимало традиційних суспільств підкоряються не стільки фіксованим нормам, скільки моделям поведінки, обумовленим відповідною ситуацією, почуттям справедливості, здоровим глуздом і покарання за порушення яких не є автоматичним наслідком [2, с. 12–13]. Соціальна обумовленість, що покладена в основу права, дозволяє йому бути гнучким і більш здатним до адаптації, проте звичай нерідко випереджає закон у плані модернізації соціальних відносин, бо відбувається зміна не тільки в соціальних стосунках, проте й у визнанні нових форм загальноприйнятних моделей поведінки в суспільстві. Розглянемо сфери звичаєво-правової культури на українських землях. Йдеться про такі з них, як: право на землю (індивідуальне, спільне та громадське); сімейне право (шлюбно-сімейне та спадкове право); станове право («селянське» право); самоврядне право; народно-колонізаційне право.

Перші фіксації звичаєвих норм відбулися в «Руській правді» часів Київської Русі та застосовувалися аж до ухвалення Статутів Великого князівства Литовського (1529 р., 1566 р., 1588 р.) [4; 5; 13]. Якщо Статут 1529 р. прямо вказував на використання народних звичаїв у разі відсутності законодавчого регулювання, то Статут 1566 р. вже орієнтувався на офіційні нормативно-правові

акти. У Литовському статуті 1588 р. звичаї розглядалися як додаткове допоміжне джерело права. Подібна позиція поділялася і в збірках магдебурзького права. Варто окремо зазначити діяльність копних судів на українських землях у XIV–XVIII ст., яка наскрізно охоплювала всю громаду із залученням зовнішніх спостерігачів без права голосу, включала залучення представників усіх станів і влади тих часів. Проте переважною більшістю копних суддів були селяни – так виникло «селянське право». Судді обиралися серед членів громади та мали бути обізнаними у звичаєвому праві, за наявності довіри до них у громаді й авторитету, та відповідно до ситуації. Діяльність і рішення копних судів оприлюднювалися вголос, а за наявності писемної людини копний декрет укладався в письмовому вигляді, проте підписували його часто не судді, а інші свідки, бо селяни в більшості були неосвіченими. Справедливість і швидкість розгляду справ із додатковим збереженням грошей, оскільки витрати на копний суд були незначними порівняно з витратами, які сплачував позивач у державних міських і земських судах, обумовили поширеність цієї практики вирішення конфліктних ситуацій. А Статут Великого князівства Литовського 1529 р. гарантував копним суддям захист від будь-яких посягань подібно до суддів державних судів [13]. У той час «ідеальні» соціально-особові характеристики державних урядовців Речі Посполитої становили шляхетність – належність до привілейованого стану, освітність – володіння родовим мастком, релігійність, освіченість і авторитетність [8, с. 63].

Козацьке звичаєве право XVI–XVIII ст. виникло разом із перетворенням козацтва на суспільний стан, що обумовило необхідність додаткового регулювання суспільних відносин у сфері військово-адміністративного управління, землеволодіння, купівлі-продажу майна, торгівлі тощо, зі збереженням «вольностей предків» у документі «Письмове й кругове зобов'язання <...> у Війську Запорозькому» 1762 р. [8, с. 8]. Частина з них зафіксована в «Правах, за якими судиться малоросійський народ» 1767 р., у шлюбно-сімейному та спадковому праві. Повертаючись до козацького звичаєвого права, яке все ж таки мало більш оформлений вигляд, варто відзначити цілу систему звичаїв, які обумовили сприйняття законодавчого регулювання. Серед них – злочини проти особистості (життя та здоров'я), військові злочини, майнові злочини (крадіжка, розбій, неповернення боргу), обмеження козацьких вольностей (заборона щодо зайняття виборних посад). Бунчуковий товариш Федір Чуйкевич уклав цілу збірку під назвою «Суд і Розправа в правах Малоросійських широко на різних місцях показана, а тут в єдиний короткий і ясний ексцерпт, для припинення гіркої в судах тяганини зібрана, для корисного вжитку малоросіянами списана від Різдва Христового 1750, 18 жовтня», присвячену цивільному процесу, судоустрою, частково земельному й родинному праву часів Гетьманщини [13].

На українських землях під владою Польщі становий розподіл охоплював і селян (тяглі, піші, городники, халупники). Цей поділ зумовив специфіку українських звичаєвих договірно-зобов'язальних відносин у вигляді економічних звичаїв «сполщини», «скіпщини», «супряги» тощо – специфічну традицію наймитування. Пізніше сформувалися три стани селян – державні (колишні монастирські), колишні поміщицькі селяни, козаки, відповідним чином сформувавши риси специфічно українського способу набуття права земельної власності, різних форм землеволодіння, які є подібними для всіх трьох груп сільського населення [2, с. 30]. З посиленням державницького впливу Російської імперії на українських землях відбулося включення «Місцевих законів Полтавської та Чернігівської губерній» у Зведення законів Російської імперії, зокрема, у Статуті цивільного судочинства 1864 р. до-

пускалося звичаєве регулювання в спорах спадкових, родинних, земельних і щодо використання громадських лісів та пасовиськ, застосування деяких із них відбувалося ще до початку ХХ ст. [2].

Українське звичаєве право характеризується певними особливостями. Так, у ХІХ ст. під час розподілу землі усередині громади за спадковим і сімейним правом не розрізнялися поняття «власність», «володіння», «користування» та «розпорядження майном». До того ж перші два поняття часто вживалися як синоніми, а власність взагалі не визнавалася як право до ХVІІІ ст. [2, с. 16]. У своїх дослідженнях громад І. Франко писав: «<...> Одвічний принцип звичаєвого права: ніхто, окрім Бога, не може бути вищою інстанцією правосуддя і справедливості» [2, с. 27], чим пояснюються постійні суперечки між правом і звичаєм. Із правом користування та власності тісно пов'язані традиційні форми родини та господарювання.

Так, дослідниця М. Гримич зазначає, що в етнографії чітко сформульовано головну особливість сімейного укладу українців, а саме: подільність і мала форма української традиційної сім'ї. Звідси виникають специфічні форми родинності – опіка матері, усиновлення та вступ одруженого сина за життя батька до сімейної влади, що підкреслює слабкість саме родинних зв'язків. Отже, звичаєві економічні договірні-зобов'язальні відносини в Україні зумовлені соціальною структурою господарства, зокрема й поділом стану селянства на різні категорії, внаслідок чого виникала економічна потреба взаємодії та кооперації між різними селянськими і поміщицькими господарствами, в основі яких лежить принцип обміну в різних формах: взаємний обмін послугами, обмін худоби на селянську працю, селянської праці – на частину врожаю тощо [2, с. 29]. Стосовно економічних звичаїв, що виникають із права користування, то всі вони будувалися за принципом господарської доцільності із збереженням гнучкості та мобільності економічних селянських звичаїв ХІХ ст., на відміну від консервативного сімейного звичаєвого права.

Невіддільність уявлень щодо власності, володіння і користування, відчутний поділ різних форм майна на «своє», «чуже» і «спільне» обумовлює виникнення селянської прагматичної ментальності, що виявляється в моделях поведінки та типі мислення. Незалежно від законодавства різних держав спроби обмежити звичний спосіб господарювання – заборони на подрібнення земельних ділянок, заповідання або закладання державної землі, проголошення його общинним землеволодінням, були невдалими. Це наклало відбиток на систему сімейних відносин і українську ментальність. Українці тяжіють до індивідуальних сімейних форм буття й індивідуальної вигоди. Вихід молоді сім'ї з великої на окреме господарство зобов'язував до більшої відповідальності та самостійності членів сім'ї. За подвірного землеволодіння виявляються особиста ініціатива та підприємливість, його здатність виживати в різних умовах і адаптуватися до політичних, економічних і природно-кліматичних змін. Головною особливістю народно-колонізаційного права українців було набуття первинної власності на землю внаслідок сільськогосподарського освоєння вільно зайнятої землі, тобто колонізація була вільною та індивідуально вигідною для родини. Українська селянська правосвідомість часто не сприймала поняття державної власності, як це проголошували офіційні закони. Сфера сімейно-майнових відносин у сільській звичаєвій традиції здебільшого ігнорувала офіційне право, керуючись звичаєм [2, с. 440–447].

Щодо офіційного права, то за часів Російської імперії «Положення про особливі переваги цивільної служби <...>» 1886 р. встановлювало систему стимулів для чиновників у західному регіоні – комплектування та матері-

альне забезпечення, відкритий доступ на посади для осіб, які в інших губерніях не мали на них права (іноземці, купці, міщани, особисті почесні громадяни тощо), і тих, хто не мав табельного чину 8-го класу, скорочувався термін служби для отримання чинів, орденів, зберігалися одноразові допомоги, повні оклади для одержання пенсії та відсоткові надбавки до жалування. Вимоги цього положення поширювалися й на вихідців із малоросійських губерній, які вперше потіснили правобережну шляхту на державних посадах, фактично через те, що їхні маєтки розташовувалися поруч і ними можна було управляти в короткотривалі відпустки по службі. Становий підхід до вступу на посади державної служби зберігався до 1906 р., посади обіймали зазвичай дворяни, для яких термін вислуги був у чотири рази коротший, ніж у представників інших станів. Призначення на посади здійснювалося негласно, як і набування чинів і посад, це обумовило корумпованість і зловживання владою. Отже, в українських губерніях державна служба переважно формувалася відповідно до практичних вимог верхньої влади, базуючись на імперських інтересах, з вираженням залежності, несамостійності, з орієнтацією на служіння імператорові, а не конкретній справі, проте з вимогами щодо відповідальності й освіченості [8, с. 127–128], що спричинювало для частини професійних талановитих управлінців-українців політичну немилість і заслання на освоення та залюднення нових територій Російської імперії.

У сфері цивільного права наприкінці ХХ ст. відбулася своєрідна реабілітація звичаєвого права у вигляді прямих посилення на його норми в текстах нормативних актів або як «мовчазна згода» – відсилання до звичної, усталеної практики. Держава набула рис соціального арбітра з інструментарієм для забезпечення соціальної справедливості [10, с. 5–6]. Дослідник М. Мірошниченко вказує на те, що виникнення держави і права є об'єктивною необхідністю у відповідь на потребу суспільства уникнути або подолати деструктивні процеси, що загрожують хаосом і руйнуванням системи. Отже, це – об'єктивна потреба суспільства в порядку. Така потреба спонукає людей до виокремлення із свого середовища організаторів, здатних приймати загально значущі для суспільства рішення, і надання їм влади. З одного боку, це обумовлює посилення централізації влади, а з другого – розширює сферу реалізації прав особистості. Отже, вплив ментальності народу на сутність права має синергетичний ефект із подальшим формуванням відповідної правосвідомості як основи для усвідомлення правоти, законності та справедливості, виправданості свого існування. [7, с. 11–12]. Саме в такий спосіб нормативні приписи слугують основою для визначення правомірності поведінки учасників суспільних відносин [1, с. 31]. Загальнообов'язкові моделі поведінки запроваджуються шляхом законного примусу, тобто правом, яке охороняється примусовою силою держави.

Право закріплює панівні відносини, які вже склалися в суспільстві, сприяє виникненню та формуванню нових відносин, для яких уже настали об'єктивні передумови, упорядковує і розвиває наявні відносини, усуває відносини, які суперечать інтересам суспільства, держави, особи. Система загально-обов'язкових, формально визначених правових норм, установлених і забезпечених державою та спрямованих на врегулювання суспільних відносин, характеризується серед інших ознак виникненням із потреб та інтересів суспільства й реальних умов життя людей, незалежно від волі та свідомості окремих осіб. Це офіційне державне визнання соціально-правових домагань громадян, організацій, соціальних груп реальних можливостей і благ. Сутність офіційного визнання полягає в отриманні можливості трансформувати їх у суб'єктивні права [11].

Так, розводяться норми звичаїв та норми традицій. Якщо перші сформувалися як правила поведінки в суспільстві й у результаті їх багаторазового застосування стали звичною природною життєвою потребою людини, то другі – найбільш узагальнені та стабільні правила поведінки, виникають у результаті підтримки вивірених часом прогресивних устоїв у певній сфері життєдіяльності суспільства [11, с. 47]. Якість правового регулювання залежить від рівня загальної та правової культури правотворців і ступеня врахування закономірностей розвитку суспільства, його потреб і вимог, а одним із чинників успішності правового регулювання вказують рівень правової культури громадян [11, с. 53]. Отже, соціонормативна організація суспільства – це відчуття та переживання первісності цінностей справедливості, усвідомлення їх правильності, імперативності та необхідності, тоді як правовий порядок – це унормований та посередництвом легітимних владних структур стан суспільних відносин, який ґрунтується на уявленнях окремого соціуму про належне, які не розходяться із цінностями справедливості [7, с. 73].

На думку М. Мірошніченка, звичай – це загально-прийнятий традиційно усталений і звичний для всіх порядок. Норма права виростає із практики (набуття права власності за давністю володіння, право власності виникає із права володіння). Отже, правовий звичай – це дія, яка підтримується легітимною владою, а звичаєве право – це сукупність правових звичаїв, гарантом дотримання яких є публічна влада. Публічна влада формально не вимагає дотримання норм звичаєвого права, не погрожує санкцією за їх невиконання з огляду на авторитет звичаю [7, с. 91–92], тому сфера публічного управління набуває морально-ціннісної основи як належної та справедливої. Держава ж, виступаючи гарантом захисту, винятково як «арбітр» – є знавцем і охоронцем звичаїв і традицій, де влада традиції – це приписи поведінки членів суспільства [7, с. 98]. В українській звичаєвій традиції громадська думка набувала особливого значення, громадське схвалення або громадський осуд, громадський суд. Можна говорити про доцільність створення системи самообмежень з огляду на цей механізм регулювання професійно-управлінської діяльності у звичаєвій формі, що передбачає чітку регламентацію поведінки людей.

Ліберальна теорія суспільства стверджує, що індивіди заслуговують на певну частку суспільного багатства за принципом заслуг, відповідно дається припис державі як завдання узгодити наявний розподіл багатства з ідеальним [6, с. 696]. Отже, основною метою сучасного розвитку суспільства і, власне, держави є підтримка гармонійного функціонування процесів обміну, розподілу, без застосування примусу й зі зменшенням супутніх витрат на правове оформлення відносин між громадянами. Інакше кажучи, йдеться про необхідність створення рівних можливостей і умов доступу до благ.

**Висновки.** Під час еволюції державотворчих процесів в Україні з'явилися, отримали власний розвиток і були закріплені шлюбно-сімейне право та спадкове право, «селянське» (станове) та земельне право; кримінальне право та судочинство; свобода особистості та злочини проти особистості; злочини проти держави; договірно-зобов'язальне право (право торгівлі); народно-колонізаційне право, що, на нашу думку, й досі впливає на сучасне українське суспільство. Істотно вплинули на державницький розвиток сучасної України Закон «Про державну службу» (1993 р.) і чинний Закон «Про державну службу» (2015 р.), багато законопроектів і постанов уряду щодо професіоналізації (порядку, умов, прийому, відбору, зайняття посад, професійного навчання тощо), а також декілька законів, що вносять зміни до вже ухвалених оновлених законів, разом із

Законом України «Про очищення влади» (2014 р.), що дозволило дійти нижчезазначених висновків.

1. Збереження суспільних (або панівних у суспільстві – *О. А.*) відносин безпосередньо пов'язане із правовим закріпленням набутих соціально-станових статусів і прав, проте в умовах частотої зміни, нерозуміння, неоприлюднення офіційних законів склався звичай ігнорувати, суб'єктивно тлумачити або виконувати їх частково, зокрема й тими, хто має стояти на захисті державних та громадських інтересів. З цього логічно випливають сучасні положення і норми українського законодавства щодо бездіяльності та неналежної діяльності державних службовців і слабка дієвість антикорупційної політики. Зазначене пояснюється тим, що в умовах реформування сучасного державного управління в Україні незрозумілими та невиконаними залишилися як моделі соціокультурної поведінки державних службовців, санкціоновані державою, законами та підтримувані громадською думкою, так і межі правової поведінки, які не завжди відповідають морально-етичним настановам, звичаям, уявленням суспільства щодо посадовців. Така соціальна обумовленість наявної ситуації створює великий розрив між проголошеними (ідеальними) цінностями, цілями та реальними. Виникає стратегічна невідповідність реформування системи державного управління з державним апаратом дійсним запитам суспільства.

2. Особливістю розвитку державотворення на українських землях є мобільність і гнучкість економіко-господарських структур у вигляді малих форм індивідуальних господарств, що безпосередньо пов'язане із звичаями народно-колонізаційного права. Синонімічність набуття права користування та права власності, права розпорядження майном (зокрема й громадським) свідчить про адаптивність звичаєвих форм господарювання і його вплив на сучасний характер реалізації професійної управлінської діяльності на політико-адміністративних посадах.

3. Еволюція права у сфері договірно-зобов'язальних відносин свідчить про звичаєвість і переважну важливість для українців натурального обміну, так само пояснюється і традиції наймитування. Натуральний обмін і досі залишається домінуючою формою суспільної взаємодії в Україні внаслідок складних соціально-економічних умов і є предметом антикорупційних розслідувань професійної діяльності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, політичних діячів в Україні.

4. Надзвичайна важлива роль в історії відводиться саме формі набуття певних прав – рішення суду, укладання угод і домовленостей оприлюднювалися в присутності якомога більшої кількості людей як свідків. Навіть збереглися відомості застосування принципів прилюдності та прозорості в засіданнях старшинських рад Запорозької Січі осіб, які не належали до козацького стану, а саме – голів сіл і міст (1656 р.), в'їтів і бурмистрів (1657 р.), пізніше запрошувалися бунчукові та значкові військові товариші [5, с. 223]. Пошук балансу щодо зловживання повноваженнями або прийняття заангажованого рішення відбувався шляхом створення системи самообмежень і громадського осуду на засадах рівності та справедливості.

З огляду на вищезазначені особливості української звичаєво-правової культури, варто звернути увагу на необхідність розроблення та впровадження адміністративно-управлінських звичаїв, традицій у професійне навчання державних службовців, зокрема й під час формування стратегічної компетентності. Основну увагу варто приділити трьом складникам – подоланню стратегічних невідповідностей, автоматичності та невідворотності покарання та створенню рівних можливостей і доступу як до благ, так і до посад державної служби.

**Список використаної літератури:**

1. Алексеев С. Философия права / С. Алексеев. – М. : Норма, 1997. – 336 с.
2. Гримич М. Звичаєве цивільне право українців XIX – початку XX ст. / М. Гримич. – К. : Арістей, 2006. – 560 с.
3. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монограф.] / кол. авт.: Ю. Шемшученко, В. Авер'янов, О. Андрійко, І. Кресіна, В. Нагребельний та ін. ; за заг. ред. В. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.
4. Державна служба : [підручник] : у 2-х т. / за ред. Ю. Ковбасюка, О. Оболенського, С. Серьогіна та ін. – К. : Одеса : Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, 2012. – Т. 1. – 372 с.
5. Історія державної служби в Україні : у 5-ти т. / О. Аркуша, О. Бойко, Є. Бородін та ін. ; відп. ред. Т. Мотренко, В. Смолій ; редкол. : С. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 1. – 544 с.
6. Кронмен Т. Договірне право і розподільна справедливість / Т. Кронмен // Філософія права. – Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2007. – С. 683–689.
7. Мірошніченко М. Державність і право України : генезис у європейському контексті (з найдавніших часів до початку XIX ст.) : [монографія] / М. Мірошніченко. – К. : Атіка, 2006. – 544 с.
8. Нариси історії державної служби в Україні / О. Аркуша, Є. Бородін, С. Віднянський та ін. ; редкол. : С. Кульчицький (кер. авт. кол.) та ін. ; Голов. упр. держ. служби України, Ін-т історії НАН України. – К. : Ніка-Центр, 2008. – 536 с.
9. Новак-Каляєва Л. Права людини в державному управлінні : теоретико-методологічний аспект : [монографія] / Л. Новак-Каляєва. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – 396 с.
10. Оніщенко Н., Пархоменко Н. Соціальний вимір правової системи : реалії та перспективи : [монографія] / Н. Оніщенко, Н. Пархоменко ; під ред. Ю. Шемшученка. – К. : Юрид. думка, 2011. – 176 с.
11. Право в державному управлінні : [навч. посібник] / С. Дубенко, Т. Кудлай, В. Мельниченко, Н. Плахотнюк. – К. : НАДУ, 2016. – 376 с.
12. Сидоровнин Г. П.А. Столыпин. Жизнь за Отечество : Жизнеописание (1862 – 1911) / Г. Сидоровнин. – Саратов : Культурный центр им. П.А. Столыпина, 2002. – 600 с.
13. Усенко І. Звичаєве право / І. Усенко // Енциклопедія історії України / за ред. В. Смолія та ін. – Т. 3 : Е – Й ; НАН України. Інститут історії України. – К. : Наукова думка, 2005. – 672 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.history.org.ua/?termin=Zvychaeve\\_pраво](http://www.history.org.ua/?termin=Zvychaeve_pраво)
14. Цвайгерт К., Кётц Х. Введение в сравнительное правоведение в сфере частного права : в 2-х т. / К. Цвайгерт, Х. Кётц. – Т. 1 : Основы ; пер. с нем. – М. : Международные отношения, 1998. – 480 с.

**ДОВІДКА ПРО АВТОРА**

**Антонова Ольга Валеріївна** – кандидат наук з державного управління, доцент, вчений секретар, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

**INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**Antonova Olga Valerievna** – Candidate of science in Public Administration, Associate Professor, Scientific Secretary, Associate Professor in Public Administration and Local Self-government Department of Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine;

*max.antonova@gmail.com*