

УДК 35.07(477)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.89.1.9>

РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ПРОЦЕСІ СТАНОВЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Іванов С.Ю.,
*кандидат історичних наук, доцент,
кафедра теорії та історії держави та права
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Іванов С.Ю. Роль державного управління в процесі становлення державної влади: історико-правовий аспект.

У статті досліджено особливості, передумови та розвиток ролі державного управління в процесі становлення державної влади. Досліджено складний еволюційний шлях формування державного управління від минулого до сучасності, відзначено зміни, які відбувалися на цьому етапі. На основі широкого кола джерел та наукової літератури робиться спроба дослідити особливості процесу становлення державного управління в процесі розбудови державної влади на теренах України.

Відзначено актуальність даної теми оскільки історичний шлях українського народу відзначається складною й насиченою палітрою суспільно-політичних подій, що мали як позитивні, так і негативні наслідки для формування та трансформації системи державного управління. Значна частина проблем, які виникали в процесі державотворення на різних етапах історії, залишається актуальною й дотепер, а окремі з них набули ще більшої гостроти в сучасних умовах. Кожна історична доба формувала специфічне розуміння змісту, функціонального призначення та організаційної структури державного управління. Відтак, розвиток України як суверенної та демократичної держави передбачає безперервний процес вдосконалення системи державного управління, що має відповідати викликам часу та потребам суспільства.

У загальних рисах показано, що становлення державної влади в Україні є складним і багатограним процесом, який охоплює як історичні, так і правові аспекти. Важливу роль у цьому процесі відіграє державне управління, яке забезпечує стабільність, функціональність та розвиток суспільних інституцій. Однак ефективність державного управління залежить від врахування історичного досвіду та відповідності сучасним викликам. Дослідження цієї теми є актуальним у контексті модернізації української держави та її інтеграції у європейський простір.

Продемонстровано аналіз ролі державного управління у становленні державної влади в Україні через призму історико-правового аспекту. Враховано еволюції управлінських практик, нормативно-правового регулювання та їхнього впливу на формування сучасної моделі державного управління.

Ключові слова: розвиток, реформування, державне управління, державна влада, становлення, органи влади, держава.

Ivanov S.Yu. The role of public administration in the process of formation of state power: historical and legal aspect.

The article examines the features, prerequisites and development of the role of public administration in the process of the formation of state power. The complex evolutionary path of the formation of public administration from the past to the present is studied, the changes that occurred at this stage are noted. Based on a wide range of sources and scientific literature, an attempt is made to examine the features of the process of the formation of public administration in the process of building state power in Ukraine.

The relevance of this topic is noted, since the historical path of the Ukrainian people is marked by a complex and rich palette of socio-political events that had both positive and negative consequences for the formation and transformation of the public administration system. A significant part of the

problems that arose in the process of state formation at different stages of history remains relevant to this day, and some of them have become even more acute in modern conditions. Each historical era has formed a specific understanding of the content, functional purpose and organizational structure of public administration. Therefore, the development of Ukraine as a sovereign and democratic state involves a continuous process of improving the public administration system, which must meet the challenges of the time and the needs of society.

In general terms, it is shown that the formation of state power in Ukraine is a complex and multifaceted process that encompasses both historical and legal aspects. An important role in this process is played by public administration, which ensures the stability, functionality and development of public institutions. However, the effectiveness of public administration depends on taking into account historical experience and compliance with modern challenges. The study of this topic is relevant in the context of the modernization of the Ukrainian state and its integration into the European space.

The analysis of the role of public administration in the formation of state power in Ukraine through the prism of the historical and legal aspect is demonstrated. The evolution of management practices, regulatory and legal regulation and their influence on the formation of the modern model of public administration are taken into account.

Key words: development, reformation, public administration, state power, formation, authorities, state.

Постановка проблеми. Становлення державної влади в Україні є складним і багатограним процесом, який охоплює як історичні, так і правові аспекти. Важливу роль у цьому процесі відіграє державне управління, яке забезпечує стабільність, функціональність та розвиток суспільних інституцій. Однак ефективність державного управління залежить від врахування історичного досвіду та відповідності сучасним викликам. Дослідження цієї теми є актуальним у контексті модернізації української держави та її інтеграції у європейський простір. Водночас необхідно приділити увагу історико-правовим аспектам становлення державного управління, які часто залишаються поза межами глибокого аналізу.

Україна, як держава з тисячолітньою історією, має унікальний досвід державного управління, що формувався під впливом як внутрішніх соціально-політичних процесів, так і зовнішніх факторів. Сьогодні, в умовах глобалізації та суспільних трансформацій, осмислення цього досвіду є важливим для вдосконалення сучасної системи державного управління.

Метою дослідження є спроба провести аналіз ролі державного управління у становленні державної влади в Україні через призму історико-правового аспекту. Це передбачає вивчення еволюції управлінських практик, нормативно-правового регулювання та їхнього впливу на формування сучасної моделі державного управління. Особлива увага приділяється історичним етапам, які мали вирішальний вплив на розвиток управлінських структур і правових основ державності.

Стан дослідження проблеми. Зосереджуючись на стані наукової розробки даної проблематики варто відзначити, що проблема державного управління в історико-правовому контексті досліджувалась багатьма науковцями, серед яких слід виокремити внесок: О. Бандурка, Ф. Скакун, В. Авер'янова, В. Бакуменко, Г. Атаманчук, П. Петровського, В. Греченко, І. Бойка, С. Бостана та ін. Значну увагу було приділено питанням еволюції адміністративно-правових інститутів, впливу зовнішніх факторів на розвиток управлінської системи та аналізу правових основ державотворення. Однак існують аспекти, які залишаються недостатньо розкритими і потребують більш ґрунтовного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Однією з фундаментальних проблем теорії та історії держави і права, що набуває особливого значення в контексті дослідження процесів становлення державної влади, є функціональне обґрунтування об'єктивної необхідності виникнення держави як особливого соціально-правового феномену та інституту публічної влади. У межах історико-правового дискурсу, дана проблема постає як визначальний чинник для аналізу етапів формування механізмів державного управління та інституціоналізації владних повноважень. З позицій сучасної політико-правової думки, кожна концептуально завершена й теоретично вивірена доктрина походження держави зобов'язана включати ґрунтовний аналіз базових функцій держави, реалізація яких не може бути забезпечена поза межами інституціоналізованої системи публічної влади. Саме через призму функціонального підходу можливо простежити внутрішню логіку еволюції державної влади, що, у свою чергу, зумовлює необхідність системного вивчення взаємозв'язку

між формуванням державних інституцій та розвитком їхніх управлінських функцій. Аналіз історичного досвіду державного управління, який посідає важливе місце в сучасній парадигмі вітчизняної державно-управлінської науки, забезпечує можливість адаптації найбільш ефективних управлінських практик минулого до умов сьогодення, а також слугує інструментом попередження повторення системних помилок у майбутньому державотворчому процесі.

Історичні витоки державного управління в Україні сягають періоду Київської держави, у якій було закладено фундаментальні засади централізованої системи владарювання. Влада князя поєднувала в собі політичні, військові та адміністративні повноваження, що свідчить про високий рівень концентрації управлінських функцій у руках однієї особи. Важливу роль у становленні правових і управлінських механізмів відіграла «Руська Правда» – перший письмовий збір законів, що регулював суспільні відносини та сприяв формуванню нормативно-правових засад державного управління. Суттєвим елементом владної структури того часу було віче – форма народного представництва, яка виконувала дорадчі функції при князеві та виступала своєрідним інструментом елементів колективного управління. Адміністративно-територіальний устрій Київської Русі передбачав поділ на землі та уділи, де здійснення державної політики на місцях забезпечували посадники, які представляли князівську владу, відповідали за збір податків, організацію військової служби та підтримання правопорядку. Ефективність функціонування цієї моделі управління значною мірою зумовлювалася авторитетом князя та характером взаємин між центральною владою і місцевими елітами, що формувало своєрідний баланс політичного впливу в державі [1, с. 8].

Традиції українського самоврядування знайшли подальший розвиток у нормах магдебурзького права, яке надавалося окремим містам і відіграло важливу роль у формуванні інститутів місцевого управління. На українському ґрунті відбулося унікальне поєднання норм європейської правової культури, зокрема міського самоврядування, із національними традиціями звичаєвого права, що сприяло становленню самобутньої системи правового регулювання суспільних відносин на місцевому рівні. Подальший розвиток державотворчих процесів був тісно пов'язаний із виникненням і діяльністю українського козацтва, яке створило специфічну форму військово-політичної організації – Запорозьку Січ. Умови життя запорозьких козаків зумовили високий рівень самоорганізації, що й сформувало своєрідну модель козацької республіканської державності. Українське козацтво спроміглося вибудувати ефективну систему адміністративного та військового управління, забезпечити функціонування власного судочинства, що стало одним із проявів становлення ранньої форми української правової держави.

Знаковим етапом у розвитку української державності стало формування Української козацької держави в середині XVII ст. під проводом Богдана Хмельницького, яка репрезентувала нову модель державного управління. Ця модель передбачала поєднання сильної гетьманської влади з елементами колегіальності – можливістю участі козацької ради в ухваленні ключових політичних рішень, що свідчило про демократичні засади організації влади [2, с. 148].

Визначальною рисою цього історичного етапу є органічне поєднання адміністративних і судових повноважень, що здійснювалися як колегіальними інституціями насамперед січовими радами, так і окремими посадовими особами: кошовими отаманами, військовими суддями, писарями, осавулами, довбишами, курінними отаманами та паланковими полковниками. Запорізька Січ функціонувала як самобутнє державне утворення з чітко структурованою та розвиненою системою державної служби, що характеризувалася наявністю ефективного механізму державного управління.

Внутрішня організація управлінського апарату Січі ґрунтувалася на ієрархічному принципі, за якого кожен державний орган мав визначену компетенцію, а посадові особи – чітко окреслені функціональні обов'язки та повноваження. Така модель сприяла стабільності управлінських процесів і забезпечувала належне функціонування владної вертикалі у межах козацької республіки [3].

Подальша еволюція гетьманської влади та участі козацтва у здійсненні державної політики знайшла своє відображення у процесі укладення та затвердження Конституції Пилипа Орлика 1710 р. Попри те, що цей правовий акт не був реалізований у практичній площині, він став вагомим свідченням політико-правової зрілості української еліти та національного прагнення до інституціоналізації принципів народовладдя, поділу влади й обмеження одноосібного правління.

Однак із переходом більшості українських територій під владу Російської імперії можливості для розвитку інститутів громадського самоврядування були суттєво обмежені. Імперський центр

здійснював цілеспрямовану централізаторську політику, яка передбачала ліквідацію залишків української автономії. В цьому контексті показовим є створення Малоросійської колегії, що здійснювала адміністративний контроль над Україною, а також остаточне знищення Запорізької Січі – останнього оплоту традиційного козацького самоврядування й демократичних форм організації публічної влади.

Формування інституту державного управління в Україні активізувалося в період національно-визвольних змагань 1917-1920 рр. Після утворення УНР та підпорядкування усіх адміністративних і державних органів влади уряду Центральної Ради постала потреба в нормативному врегулюванні державно-службових відносин. Проте впродовж 1917-1918 рр. Центральна Рада так і не ухвалила жодного нормативно-правового акта, який би визначав правові засади функціонування державної служби.

Значні зрушення у сфері впорядкування державної управління відбулися лише за правління гетьмана Павла Скоропадського. Саме в період існування Української Держави було чітко окреслено правовий статус державної служби, її місце в системі органів влади, а також визначено функціональне навантаження державних службовців. Було створено окремий орган, відповідальний за організацію та супровід роботи державної служби. Окрім цього, розроблено типові зразки управлінських документів, упорядковано процедуру офіційного оприлюднення нормативно-правових актів і визначено порядок набуття ними чинності [1, с. 9].

Політичним спадкоємцем Центральної Ради стала Директорія Української Народної Республіки, яка взяла на себе функції вищої виконавчої влади в умовах складної внутрішньої та зовнішньої ситуації. Законодавчі повноваження в цей період були делеговані Трудовому Конгресу України – представницькому органу, до складу якого обиралися делегати від основних верств населення, зокрема селян, робітників і трудової інтелігенції. Однак в умовах тривалої збройної боротьби з численними зовнішніми та внутрішніми політичними силами Директорія не змогла забезпечити ефективне функціонування державного апарату та зберегти незалежність УНР. Це зрештою призвело до втрати державності та переходу українських земель під контроль інших держав.

Аналіз системи державного управління в Україні в період існування УРСР свідчить про її неефективність та орієнтованість не на забезпечення потреб населення, а на реалізацію політичних цілей правлячої партії. Модель управління була централізованою, побудованою за принципом жорсткої вертикалі, де ключові управлінські рішення приймалися виключно «з центру» – відповідно до директив органів Комуністичної партії Радянського Союзу. Союзні республіки, зокрема УРСР, фактично не мали автономії у сфері державного управління. Усім значущим питанням, що стосувалися функціонування державного апарату, передували обговорення на з'їздах партії, пленумах Центрального комітету КПРС, засіданнях Політбюро, Організаційного бюро, Секретаріату, Центральної контрольно-ревізійної комісії, а також у структурах місцевих партійних органів [4].

Історія становлення системи державного управління в Україні тісно пов'язана з етапами формування її політичної системи. Період 1990-1991 рр. ознаменувався юридичним оформленням державної незалежності України та створенням нових органів влади. Наступний етап – 1991-1994 рр. – характеризувався поглибленням політичної кризи та боротьбою за перерозподіл владних повноважень між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів [5]. Процес розбудови демократичних інститутів публічної влади відбувався в умовах глибоких інституційних і політичних суперечностей. Постійна боротьба між гілками влади за повноваження суттєво уповільнювала формування ефективної вертикалі виконавчої влади, а також стримувала становлення дієвої системи місцевого самоврядування [6].

Якісно новий етап у розвитку державного механізму України розпочався з ухвалення Конституції України 28 червня 1996 р. Прийняття Основного Закону стало логічним і закономірним результатом процесів формування української державності в умовах пострадянської трансформації. Конституція визначила засади державного устрою України, закріпила принципи народовладдя, політичного плюралізму. Водночас вона заклала правові підвалини для функціонування органів публічної влади, забезпечення прав і свобод громадян, а також сприяла зростанню міжнародного авторитету України як незалежної демократичної держави [7, с. 48-49].

У 1998 р. було офіційно визнано необхідність реформування системи державного управління та державної служби, що знайшло відображення у прийнятій Концепції адміністративної реформи. Цей документ визначив стратегічні напрямки модернізації державної влади з метою підвищення її ефективності та прозорості. Зокрема, Концепція передбачала запровадження нової

класифікації державних органів та посад державних службовців, визначення особливого статусу служби в органах місцевого самоврядування, а також уніфікованого порядку проведення конкурсного відбору та стажування із обов'язковим складанням кваліфікаційного іспиту. Крім того, було започатковано систему об'єктивної оцінки результатів діяльності державних службовців, яка базувалася на критеріях продуктивності, ефективності, якості та своєчасності виконання службових обов'язків [8].

В грудні 2015 р. було ухвалено Закон України «Про державну службу» № 889-VIII, який закріплює основоположні принципи, а також правові й організаційні засади функціонування сучасної державної служби в Україні. Цей нормативно-правовий акт спрямований на утвердження публічної, професійної, ефективної та політично нейтральної державної служби, орієнтованої на задоволення потреб громадян і дію в інтересах держави та суспільства. Крім того, закон встановлює порядок реалізації громадянами України свого права на рівний доступ до державної служби. Це право ґрунтується на принципах прозорості, об'єктивності та конкурентності, з урахуванням особистих якостей, професійної компетентності та досягнень претендентів [9].

Сучасна система державного управління в Україні формується під впливом низки ключових детермінант, серед яких провідне місце займає необхідність перегляду й оновлення організаційно-структурних засад публічного управління. Зокрема, актуальними є зміни у механізмах прийняття управлінських рішень на рівні центральних органів виконавчої влади з урахуванням принципів децентралізації, функціональної автономії структур публічної влади, а також посилення соціальної та правової відповідальності посадових осіб. Водночас пріоритетом залишається налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади, суб'єктами господарювання та інститутами громадянського суспільства з метою забезпечення прозорості, відкритості та результативності управлінських процесів.

Висновки. Таким чином, упродовж усього історичного розвитку інститут державного управління в процесі становлення органів державної влади зазнавав якісних еволюційних трансформацій, зумовлених актуальними викликами та потребами відповідних етапів суспільно-політичної динаміки. Незважаючи на досягнуті результати інституційного розвитку, державне управління й надалі перебуває в стадії пошуку оптимальних моделей модернізації, орієнтованих як на гармонізацію з європейським адміністративно-правовим простором, так і на адаптацію до глобальних викликів сучасності. Системна мінливість зовнішніх і внутрішніх чинників зумовлює необхідність постійного переосмислення та коригування стратегічних напрямів реформування публічного управління. У цьому контексті особливої актуальності набуває подальший науковий аналіз як практичних управлінських ініціатив органів державної влади, так і загальної ефективності функціонування інституту державного управління в умовах суспільних трансформацій, із урахуванням балансу публічних і національних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Іванов Є.В. Історія зародження та розвитку державної служби в Україні в контексті викликів сьогодення. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Том 2. Вип. 32 (71). 2021. С. 7–11.
2. Державне управління: підручник: у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. Т 1. 564 с.
3. Історія державної служби в Україні: у 5 т. Голов. упр-ня держ. служби України; Ін-т історії НАН України; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій. К.: Ніка-Центр, 2009.
4. Желябін В.О. Еволюція управління в контексті державного управління. *Гуманітарний вісник ЗДІА*. 2009. Вип. 38. С. 167–173.
5. Євтушенко О.Н., Андріяш В.І. Державне управління: [навч. посібн. у трьох частинах]. Ч. 2.: Система органів державної влади та місцевого самоврядування України. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. 248 с.
6. Клочко А.А. Особливості становлення сучасної політико-управлінської еліти в контексті модернізації публічного управління в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 12. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1881>.
7. Рубцов В.П., Перинська Н.І. Державне управління та державні установи: навч. посіб. для дистанційного навчання. За ред. Ю.П. Сурміна. К.: Університет «Україна», 2008. 440 с.

8. Державна служба: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред-кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
9. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.