

of lease contracts, lawyers face a large number of issues within the terms of the subject, which should be regulated, otherwise legal disputes may take place in the future.

*Key words:* contract, essential condition of the contract, subject of contract, conclusion of the contract.

УДК 342.5; 342.7

*Микола Олександрович Пухтинський,  
старший науковий співробітник  
відділу конституційного права  
та місцевого самоврядування  
Інституту держави і права  
ім. В. М. Корецького НАН України,  
кандидат юридичних наук, доцент*

## **МІСЦЕВЕ ВРЯДУВАННЯ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ ВИЗНАЧЕННЯ У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Врядування як філософська, адміністративно-правова категорія та суспільне явище має давню історію дослідження. Проте воно майже не актуалізувалося у конституційно-правовому вимірі. Тому до термінів «врядування», зокрема, «місцеве врядування», «добре, належне врядування» (англ. – good governance) доцільно звернутися окремо з погляду їх поширення у вітчизняній науці конституційного права та можливого використання у конституційно-правовій практиці.

Виникнення поняття «врядування» пов'язують з іменами знаних філософів – Дж. Локком, Дж. С. Міллем, які заклали теоретичні засади розподілу влади, її організації в державному механізмі [1; 2]. До цього ж поняття підходив відомий теоретик місцевого самоврядування Ю. Панейко. Він наголошував на тому, що «наука при дослідженні самоврядування не може постійно оперувати одними і тими самими категоріями понять, у цей момент уже перестарілих, а мусить змінювати їх відповідно до динаміки людського життя – і щойно тоді може дійти до позитивних наукових вислідів» [3, с. 196].

Як зазначається у юридичній літературі, категорія «врядування» стала предметом дослідження зарубіжних і вітчизняних науковців, серед них: В. Волес, С. Гоці, Ж. Зіллер, Т. Крістіансен, Л. Меткоф, А. Моравчик, Дж. Річардсон, а також Я. Мелса, І. Нагорна, О. Оржель, Л. Прокопенко, А. Пухтецька, О. Рудік, В. Стрельцов та ін. Вперше термін «врядування» (governance) у науковій статті застосував у 1937 р. американський економіст Р. Коуз.

Концепція врядування почала активно розроблятися у 60-ті роки ХХ ст. представниками економічної науки, політології в контексті вдосконалення системи управління, проведення адміністративної реформи в європейських країнах. Вона знайшла також відображення у документах Організації Об'єднаних Націй, Міжнародного валютного фонду, Світової організації торгівлі і, нарешті, Європейського Союзу (далі – ЄС), Ради Європи. Тепер ця концепція знаходить дослідників у сфері державного управління, адміністративного права [4; 5].

Метою статті є спроба впровадження у теорію конституційного права та конституційно-правову практику категорій «врядування», «місцеве врядування» як суспільного явища та політико-правового процесу, пов'язаного зі здійсненням публічного управління.

Для початку варто дослідити етимологію цього терміна, його походження.

Філологи зазначають, що «слово “врядування” чи “урядування” є типовим українським словом, яке з давніх-давен асоціювалося з прозорим процесом прийняття рішень при залученні всіх членів громади (віче, сходина села тощо). Це слово для багатьох українців означало демократичність, можливість урахування голосу кожного, позначало давні традиції місцевого самоврядування в Україні. Однак оскільки абсолютного відповідника в російській мові цьому слову немає, то за радянських часів у Словнику української мови воно зазначалося як застаріле і рекомендувалося застосовувати синонім – управляти <...> з філологічної точки зору поняття “врядування” є синонімом поняттю “управління”, але якщо говорити про переклад англійського слова “governance”, то спеціалісти Інституту української мови все-таки рекомендують послуговуватися терміном “врядування”, оскільки “управління” часто вживається для перекладу слова “management” (напр. управління персоналом (*personal management, human resources management*), бізнес-управління (*business management*) тощо). Такий самий переклад використовують перекладачі, що працюють над виданнями з теорії та практики державного управління» [6].

Як слушно зауважує В. Стрельцов: «Поява терміна “governance” завдала певних труднощів як для управлінців, так і для філологів, оскільки його важко однозначно перекласти, особливо на мови країн Центральної та Східної Європи. Основна проблема полягає в тому, що його часто перекладають як

управління (“administration”, “management”), зазвичай не приділяючи належної уваги різним концепціям, що закладені в цих термінах» [7]. У будь-якому разі термін «врядування» як багатоаспектне явище, що не збігається із поняттям «управління», знайшов прописку в українській політико-правовій, управлінській літературі.

У європейському просторі велике значення мала і має дотепер Біла Книга європейського врядування, підготовлена Комісією ЄС у липні 2001 р. У ній зосереджені рекомендації стосовно подальшого розвитку демократії в ЄС на засадах широкого залучення до розробки і здійснення європейської політики на наднаціональному, національному, регіональному, місцевому рівнях інститутів громадянського суспільства, місцевих і регіональних органів влади, бізнес-громад; вдосконалення регуляторної політики, зміцнення впливу ЄС на світове врядування. У Білій Книзі виділяються п’ять головних принципів ефективного врядування, які покладені в основу його визначення: «“Врядування” означає правила, процеси та поведінку, що впливає на те, яким чином застосовується влада на Європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності і злагоженості». Очевидно, що згадана вище концепція належного врядування врахувала ці принципи. Документ акцентує увагу на тому, що кожен принцип є важливим для більш демократичного врядування, підтримки демократії, верховенства права в державах – членах ЄС та можуть бути застосовані на усіх рівнях влади – світовому, європейському, наднаціональному, регіональному і місцевому. У Білій Книзі сформульовані «пропозиції до змін» щодо: кращого залучення громадськості, громадянського суспільства; кращого ведення політики; внеску ЄС у світове врядування, а також проаналізовані різні рівні врядування: багаторівневий [8, с. 69–71], європейський, світовий [9; 10].

Поняття «врядування» є багатогранним. У нього, залежно від предмета дослідження, вкладається різний зміст. Принаймні, доцільно виокремити такі аспекти врядування: багаторівневе врядування; європейське врядування; глобальне, світове врядування; «добре, належне врядування», яке позиціонується Радою Європи; врядування у межах політико-правової системи конкретної країни; адміністративно-правовий, управлінський; конституційно-правовий аспект врядування. Одночасно «врядування» виступає як дієва форма взаємодії різнопланових елементів політичної системи суспільства, і як політико-правова категорія. Варто приєднатися до думки про те, що «в Європі зараз відбувається зміна управлінської парадигми, внаслідок чого усе більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій “врядування”» не як government – урядового управління, а як “governance” – публічного (суспільного) управління, у якому задіяні усі зацікавлені сторони: уряд, бізнес, громадянське суспільство. Воно містить у собі конотацію виходу управлінської діяльності за межі уряду до інших суспільних суб’єктів задля досягнення кращої керованості суспільства, його впорядкованості і спрямування на досягнення стратегічних цілей. Цей термін означає перехід від розуміння управління як ієрархічної (вертикальної) системи контролю згори вниз до його сприйняття як процесу, спрямованого на горизонтальну, мережеву взаємодію, завдяки якій відбувається скеровування суспільних суб’єктів на певні бажані чи корисні цілі» [11, с. 489].

Щодо локальної демократії, врядування – це інституційна складова громадянського суспільства, публічної влади, яка формується на місцевому та регіональному рівнях її організації і за певних умов може перетворитися на цілісну систему. Місцеве врядування включає не лише елементи системи місцевого самоврядування (територіальні громади, представницькі, виконавчі органи, відповідних голів громад, органи самоорганізації населення), а й жителів, населення адміністративно-територіальних одиниць, місцеві органи виконавчої влади, інститути громадянського суспільства, бізнес (громади) середовище. Тобто це ті суб’єкти, які мають активно впливати на розбудову сучасної системи місцевої демократії і які необхідно залучати в процес трансформації муніципальної влади [12]. Місцеве врядування у європейському розумінні (governance) має дві складові: *інституційну та функціональну*. *Інституційна* – окреслює коло суб’єктів врядування: інститути публічної влади, зокрема, самоврядування, громадянського суспільства, самоорганізації населення, громадян. *Функціональна* – пов’язана з налагодженням процесу належного (good governance) врядування, публічного управління під контролем громадянського суспільства. Отже, *місцеве врядування* – це цілеспрямована діяльність суб’єктів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, організацій громадянського суспільства, бізнес-асоціацій з публічного управління на територіальному рівні організації публічної влади.

Таке бачення системи локальної демократії передбачає і певний механізм її правового, законодавчого забезпечення, у якому перше місце належить конституційним засадам місцевого врядування. Ці засади являють собою комплекс конституційно-правових норм, що визначають і регулюють відносини, пов’язані з інституційними елементами місцевого врядування та процесом публічного управління, тобто визначають статус суб’єктів місцевого врядування та їх функціонування у процесі здійснення публічного управління. Зазначені норми закріплені в різних розділах Конституції України, присвячених загальним засадам конституційного ладу; правам, свободам та обов’язкам людини і громадянина;

повноваженням Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади; територіальному устрою та територіальній організації публічної влади; місцевому самоврядуванню. Ці норми знаходимо в законодавчих актах: по-перше, в статутних, які визначають правовий статус суб'єктів місцевого врядування [13–17]; по-друге, в галузевих, що регулюють відносини в процесі здійснення місцевого врядування, публічного управління [18–20]. Існує чимало конституційно-правових проблем системного наповнення цього правового поля для подальшого вдосконалення та ефективного функціонування місцевого врядування.

Оновлення Конституції України, процес конституційно-правової модернізації пов'язані зі становленням цілісної системи публічної влади, публічного управління, врядування в Україні. Зокрема, це стосується територіальної організації публічної влади.

Саме таку систему врядування було започатковано на Майдані і вона має знайти відображення в оновленій Конституції, як на загальнонаціональному, так і територіальному рівнях організації публічної влади. У цьому сенсі доречно продумати можливість кореляції відповідних норм розділу 1 Конституції України, а саме статей 5 і 6, і запропонувати таку проектну редакцію. Щодо частини 2 ст. 5: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом публічної влади в Україні є народ. Народ здійснює публічну владу і врядування безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування за участю організацій громадянського суспільства» Щодо статті 6: «Публічна влада в Україні здійснюється на засадах її єдності, поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, а також рівноваги і збалансування її гілок, повсюдності місцевого самоврядування в системі адміністративно-територіального устрою України, взаємодії державної влади та місцевого самоврядування».

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України».

Конституційно-правова концепція, розробка проблем місцевого врядування мають спиратися на філософську антропологічну доктрину людиноцентризму. Останнім часом спостерігається поширення антропологічних філософських поглядів на природу, аксіологію влади і праворозуміння. На таку антропологічну парадигму у вітчизняній юридичній думці вперше звернув увагу В. Авер'янов: «В основу нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена <...> “людиноцентристська” ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, “служити” інтересам громадян <...> шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації» [21]. Він також зазначав, що «виконавча влада в Україні, як і раніше, зберігає державоцентристську ідеологію, за якою людина сприймається як “підвладний об'єкт”, інтереси якого підпорядковані інтересам держави <...>. Тому єдино можливим шляхом забезпечення реалізації принципу верховенства права в сфері адміністративно-правового регулювання слід визнати рішучий перехід саме до людиноцентристської ідеології» [22, с. 53; 23, с. 211–215, 238–244, 395–404; 24, с. 5]. Те саме стосується і конституційно-правових аспектів врядування.

Антропоцентрична методологія доктринальних розвідок модернізації публічної влади відповідає європрагненням України, принципам партисипативної демократії, захисту прав і свобод людини, верховенства права, створенню умов для формування ефективної системи належного врядування.

Револьюційна доба засвідчила нагальність докорінної зміни взаємин між людиною, громадянином, громадянським суспільством і владою, державою, її інституціями та необхідність відображення цих змін на рівні Основного Закону. У Конституції України слід відобразити цю нову парадигму, а саме: вона має забезпечити розбудову цілісної системи врядування у країні, в якій фактичним доменом, володарем є людина, громадянин, громадянське суспільство, народ, а держава, публічна влада та її інститути обслуговують, захищають, представляють інтереси цього домена. Отже, від патерналістської конструкції взаємин, що притаманна чинній Конституції, слід перейти до філософії, ідеології сучасного українського конституціоналізму, спрямованого на антропологічну, людиноцентристську модель суспільних відносин, де на вершині піраміди публічного управління перебуває людина, громадянин, громадянське суспільство із належним врядуванням (*good governance*), як комплексом взаємин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їх прав і свобод, задоволенням життєвих потреб та інтересів.

Дослідження категорій «врядування», «місцеве врядування» як суспільного явища, елемента системи публічного управління в інституціональному та функціональному вимірах дає можливість окреслити нову парадигму конституційно-правового регулювання взаємовідносин суб'єктів місцевого врядування, вдосконалення законодавства щодо засад територіальної організації публічної влади, впровадження у практику діяльності органів публічної влади, інституцій громадянського суспільства принципів належного врядування.

Конституційно-правова концепція, розробка проблем місцевого врядування мають спиратися на філософську антропологічну доктрину людиноцентризму.

Використані джерела

1. *Два трактати про врядування* / Д. Локк ; пер. з англ. О. Тереха, Р. Димерця. – Київ : Основи, 2001. – 265 с.
2. *Мільє Дж. С. Про свободу : есе* / Джон Стюарт Мільє ; пер. з англ. – Київ : Основи, 2001. – 463 с.
3. *Панейко Ю.* Теоретичні основи самоврядування / Ю. Панейко. – Львів : Літопис, 2002. – 196 с.
4. *Традиції демократичного врядування в історії українського державотворення* : монографія / авт. кол.: В. М. Князев, Ю. В. Бакаєв, Т. Е. Василевська ; за заг. ред. В. М. Князева. – Київ : НАДУ, 2010. – 220 с.
5. *Демократичне врядування: наука, освіта, практика* : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 29 травня 2009 р.) : у 4 т. / за заг. ред. В. П. Приходька, С. В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2009. – Т. 1. – 408 с.
6. *Про врядування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://coop.governance.org.ua/?page\\_id=5](http://coop.governance.org.ua/?page_id=5)
7. *Стрельцов В. Ю.* Формування та розвиток концепції європейського врядування / В. Ю. Стрельцов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://referatu.net.au/new referats>
8. *Правова та інституційна основи Європейського Союзу* / за заг. ред. М. Бойцуна, І Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. – Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 619 с.
9. *Європейське врядування*. Біла Книга: Комісія Європейських співтовариств. Брюссель, 25.7.2001 COM (2001) 428 остаточна редакція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>
10. *White Paper on governance* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs)
11. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ, 2011. – 630 с.
12. *Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні* : Указ Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>
13. *Про місцеве самоврядування в Україні* : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
14. *Про місцеві державні адміністрації* : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
15. *Про політичні партії в Україні* : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2365-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 23. – Ст. 118.
16. *Про органи самоорганізації населення* : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 48. – Ст. 254.
17. *Про громадські об'єднання* : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної ради України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
18. *Про звернення громадян* : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256
19. *Про доступ до публічної інформації* : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
20. *Про волонтерську діяльність* : Закон України від 19 квітня 2011 р. № 3236-VI // Відомості Верховної ради України. – 2011. – № 43. – Ст. 435.
21. *Авер'янов В.* Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5.
22. *Демократичні засади державного управління та адміністративне право* : монографія / кол. авт.: Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. О. Кресіна, В. П. Нагребельний [та ін.] ; за заг. ред. д. ю. н. В. Б. Авер'янова. – Київ : Юридична думка, 2010. – 496 с.
23. *Авер'янов Вадим Борисович.* Вибрані наукові праці / упорядники: О. Ф. Андрійко (керівник колективу), В. П. Нагребельний, Л. Є. Кисіль, Ю. С. Педько, В. А. Дерезь, А. А. Пухтецька, А. В. Кірмач, Л. В. Люлька ; за заг. ред.: Ю. С. Шемшученка, О. Ф. Андрійко. – Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
24. *Пухтецька А. А.* Європейські принципи адміністративного права та європейський адміністративний простір (науково-інформаційне видання) / А. А. Пухтецька. – Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – 87 с.

**Пухтинський М. О. Місцеве врядування: конституційно-правове визначення у системі публічної влади**

У статті розглянуто поняття «врядування» та «місцевого врядування» у конституційно-правовому аспекті їх визначення, поширення цих категорій у вітчизняній науці конституційного права, можливого використання у конституційно-правовій практиці, показаний їх зв'язок із антропоцентричною доктриною.

*Ключові слова:* врядування, місцеве врядування, публічне управління, територіальна організація публічної влади, людиноцентризм, антропоцентрична методологія, доктрина.

**Пухтинский Н. А. Местное управление: конституционно-правовое определение в системе публичной власти**

В статье рассмотрено понятия «управления» и «местного управления» в конституционно-правовом аспекте их определения, внедрения этих категорий в науку конституционного права, возможного использования в конституционно-правовой практике, показана их связь с антропоцентрической доктриной.

*Ключевые слова:* управление, местное самоуправление, публичное управление, территориальная организация публичной власти, антропоцентрическая методология, доктрина.

**Puhtinskiy M. Local governance: constitutional-legal definitions in the system of public authority**

This article examines the concept of governance and local governance in constitutionally legal aspect of their definition, the spread of these categories in the domestic science of constitutional law, the possible use of constitutional and legal practice, their relationship with the anthropocentric doctrine.

*Key words:* governance, local governance, public administration, territorial public authorities, anthropological doctrine.