

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВРЯДУВАННЯ ЯК КАТЕГОРІЇ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА

GENERAL CHARACTERISTICS OF GOVERNANCE AS A CATEGORY OF UKRAINIAN LAW

Курінний Є.В., д.ю.н., професор,
професор кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет
orcid.org/0000-0002-3069-3405

Після запровадження в Україні місцевого самоврядування на початку 90-х років минулого століття, діяльність виконавчих органів держави та інститутів відповідних рад стала потребувати координації і взаємодії між зазначеними органами влади та фактично вийшла за межі поняття «урядування». Зважаючи на це, урядування трансформувалося у ролі основної частини іншого, більш об'ємного та універсального терміну – «врядування», що фактично має дуалістичну структуру та складається із урядування та діяльності органів місцевого самоврядування. Розглядаючи функції, що реалізуються у межах врядування слід наголосити, що його суб'єкти здійснюють ключові функції теперішньої української держави як у внутрішньому, так й у зовнішньому напрямках її діяльності. Враховуючи відповідні характеристики, під врядуванням пропонується розуміти діяльність державних (переважно органів виконавчої влади) та самоврядних владних структур щодо реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, шляхом використання функцій державного, комунального та корпоративного управління, можливостей підзаконної правотворчості, а також у разі потреби державного (адміністративного) примусу з метою повного та своєчасного втілення у життя об'єктивно існуючих соціальних потреб, що мають відповідне нормативно-правове закріплення та забезпечують позитивну реалізацію громадян, поступальний суспільний і державний розвиток України. Констатується, що в нашій державі, існує запит на ефективну роботу державно-владного апарату, основу якого становлять органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Одним з дієвих засобів розв'язання зазначеної потреби є запровадження та подальше дослідження такої правової категорії як врядування, що дозволить: перейти з переважно статичного у динамічний формат дослідження ключових інститутів вітчизняної бюрократії; надати даному процесу системності та комплексності, вивчати його не тільки з позицій поточних цілей і завдань, а й вимог середньо та довгострокових перспектив; поліпшити алгоритми визначення існуючих вад функціонування відповідних владних інститутів та виробити оптимальні та дієві організаційно-правові заходи щодо їх усунення.

Ключові слова: врядування, правова категорія, державне управління, органи виконавчої влади, місцеве самоврядування, оборона, підзаконна правотворчість.

After the introduction of local self-government in Ukraine in the early 1990s, the activities of the executive bodies of the state and the institutions of the relevant councils required coordination and interaction between these authorities and actually went beyond the concept of "governance." In view of this, governance has been transformed into the main part of another, more comprehensive and universal term – "governance", which in fact has a dualistic structure and consists of governance and the activities of local self-government bodies. Considering the functions implemented within the framework of governance, it should be emphasized that its subjects perform key functions of the current Ukrainian state in both its internal and external activities. Taking into account the relevant characteristics, governance is understood as the activities of state (primarily executive) and self-governing authorities to implement the internal and external policies of the state through the use of state, municipal, and corporate management functions, subordinate law-making powers, and, if necessary, state (administrative) coercion, with the aim of fully and timely implementing objectively existing social needs that are enshrined in relevant regulations and laws and ensure the positive development of citizens and the progressive social and state development of Ukraine. It is noted that in our country, there is a demand for the effective work of the state administrative apparatus, which is based on executive bodies and local self-government. One of the effective means of addressing this need is the introduction and further study of such a legal category as governance, which will allow: to move from a predominantly static to a dynamic format of studying key institutions of domestic bureaucracy; make this process systematic and comprehensive, studying it not only from the perspective of current goals and objectives, but also from the perspective of medium- and long-term prospects; improve the algorithms for identifying existing shortcomings in the functioning of the relevant government institutions and develop optimal and effective organizational and legal measures to eliminate them.

Key words: governance, legal category, public administration, executive authorities, local self-government, defense, subordinate law-making.

Вступ. Як свідчить майже 240-річний досвід безпосередньої реалізації принципів поділу влад (котрий як відомо уперше було закріплено у Конституції США 1787 року), загальну діяльність кожного владного різновиду можна охарактеризувати однією засадничою категорією. Так, для законодавчої влади – це законотворчість, судової – судочинство, а виконавчої – урядування, хоча за радянських часів такою категорією було державне управління, яке у перше десятиліття теперішньої української незалежності (тобто у 90-х роках минулого століття) намагались перформатувати у «державне регулювання», з початку нульових поточного віку – на «публічне управління», а потім, орієнтовно з 10-х років триваючого сторіччя, – на достатньо суперечливий та мало вивчений термін «публічне адміністрування».

Наведене ані скільки не суперечить науковим поглядам В. Б. Авер'янова, котрий розглядаючи фактично статичний

аспект характерники триєдності влади стверджував, що поділяється не сама влада, а структурно-функціональний механізм її здійснення. Це означає, що державний апарат як цілісна сукупність органів, що здійснюють державну владу, формується за функціональною та суб'єктивною (інституційною) ознаками. В першому випадку поділ влади означає виділення основних функціональних видів діяльності держави: 1) законотворення; 2) виконання законів; 3) правосуддя. В другому – означає розмежування у структурному устрої держави різних видів державних органів: 1) законодавчих; 2) виконавчих; 3) судових (і це – тільки три основні види) з притаманними їм державно-владними повноваженнями [1, с. 50].

Розвиваючи думку визнаного метра науки адміністративного права, пропонується не обмежуватися лише статичними характеристиками складових відповідного механізму, а розглядати їх за допомогою існуючих видів

владної діяльності, тим самим розкриваючи їх сутність у процесі постійної динаміки, що було запропоновано на самому початку даної статті.

Стислість визначення сутності того чи іншого різновиду державної влади має ґрунтуватися не тільки на розумінні основного змісту конкретної владної діяльності, накопиченої багаторічної відповідної практики, а й на достатньо обґрунтованих науково-теоретичних засадах фундаментальних галузей права, зокрема як теорія держави і права, конституційне право, адміністративне право, кримінальне право, кримінально-процесуальне право, цивільне право та цивільно-процесуальне право.

Зважаючи на це, українське адміністративне право маючи найбільш органічний і природний зв'язок з виконавчою владою, теж не так давно сприймалося не інакше як право державного управління, а у теперішніх умовах – найбільш поширеною категорією для визначення вказаної галузі права все більше використовують вже згадане публічне адміністрування.

На мою думку, не маючи достатньо напрацьованих теоретичних результатів у рамках ґрунтовних наукових досліджень (хоча б 2–3 дисертаційних досліджень на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук), здійснення остаточної заміни державного (публічного) управління публічним адмініструванням є недостатньо аргументованим та поспішним кроком.

На підтвердження даної тези слід нагадати, що достатньо вживане на цей час у наукових колах та серед різноманітних представників державно-владного апарату словосполучення «публічне адміністрування» запозичене з англо-саксонської правової сім'ї та походить від словосполучення англійською мовою «public administration», яке до недавніх часів у нас прирівнювалося до державного управління, пізніше (у нульові роки) до публічного управління, а у теперішній час – публічного адміністрування.

З подібним вільним перекладом з англійської цілком можна було б погодитися якби він стосувався побутових питань, однак подібна еволюція, а точніше «підлаштування» іноземного терміну під об'єктивну потребу вдосконалення існуючого правового понятійного апарату, є достатньо уразливим, про що свідчить накопичений правореалізаційний досвід.

На відміну від таких сутнісних понять як законотворчість та судочинство, діяльність органів виконавчої державної влади є найбільш об'ємною, багатогранною та різноманітною, тому вироблення поняття, яке у повній мірі відповідало б об'єктивним реаліям та розкривало б сутність і зміст їх роботи є достатньо складною справою. Втім, використовуючи вже згаданий вище функціонально-інституціональний підхід, можна у ролі такого засадничого терміну запропонувати категорію «урядування».

У ролі його альтернативи могла б виступити адміністративна діяльність, однак у такому разі не буде врахована підзаконна правотворча діяльність уряду та його складових, яка матеріалізується у відповідних постановах, розпорядженнях, наказах, роз'ясненнях та відіграє важливу роль у здійсненні безпосереднього регулювання широкого спектру суспільних відносин, уточнюючи та розширюючи відповідні положення чинних законодавчих актів, а іноді фактично замінюючи їх (наприклад, Наказ МВС № 622 від 21.08.1998 року, який регулює відносини у сфері цивільного обігу зброї в Україні замість досі відсутнього законодавчого акту з цих питань).

Після запровадження в Україні місцевого самоврядування на початку 90-х років минулого століття, правова регламентація діяльності виконавчих органів та інститутів відповідних рад теж підпадає у значній мірі під дію норм адміністративного права. Окрім того, існування об'єктивної потреби координації та взаємодії між зазначеними самоврядними структурами та органами виконавчої влади має здійснюватися у межах владної діяльності, що вже виходить за межі поняття «урядування».

Зважаючи на це, урядування має трансформуватися у ролі основної частини іншого, більш об'ємного та універсального терміну – «врядування», що фактично має дуалістичну структуру та складається із урядування та діяльності відповідних структур органів місцевого самоврядування.

Беручи до уваги, що окремі питання пов'язані з врядуванням розглядалися переважно у контексті запровадження в нашій державі електронного урядування та досвіду належного врядування країн ЄС, а результати наукового пошуку у позначеному на початку цієї праці напрямку залишаються недостатніми, постає нагальна потреба вивчення питань загальних характеристик врядування як категорії українського права, котрі окрім своєї актуальності, також визначають головну мету даної роботи.

На початку викладення основного матеріалу необхідно зазначити, що в нашій державі поняття «урядування» та «врядування», у порівнянні з країнами розвинутих демократій, мають достатньо невеликий строк свого використання та у більшості випадків сприймаються як синоніми. Також зазначені категорії, з причин свого недостатнього вивчення, знаходяться у своєрідному перехідному стані набуття правового визначення, що дасть змогу не тільки поширити відповідний перелік правового понятійного апарату, а й на належному рівні використовувати їх у науково-правовій сфері, законотворчості та практичній діяльності владних виконавчих структур.

На даний час категорія «врядування» переважно є об'єктом досліджень сфери відносин, що охоплюються спеціальністю D4 «Публічне управління та адміністрування», яка є складовою галузі знань D «Бізнес, адміністрування та право». З цих проблем проводяться відповідні конференції та круглі столи. Зокрема 25 травня 2025 року Центр політико-правових реформ у взаємодії з Програмою ОЕСД/SIGMA та Національним університетом «Києво-Могилянська академія» організовували проведення Міжнародного форуму «ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ для підготовки фахівців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» [2].

Цікаві ідеї та відповідні пропозиції стосовно порушеної проблеми могли б генеруватися не тільки фахівцями із зазначеної спеціальності, а й представниками спеціальності D8 «Право» та науковцями-презентантами спеціальності 12.00.07, які окрім перспективних новацій, можуть запропонувати відповідні організаційно-правові та функціонально-правові алгоритми та механізми щодо законодавчого вдосконалення здійснення врядування.

Такі перспективи, кореспондуються зі змістом паспорту спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, затвердженого постановою ВАК України № 45-06/7 від 08.10.2010 («Паспорти спеціальностей»). У формулі даної спеціальності зазначається, що це галузь юридичної науки, яка досліджує суспільні відносини, що формуються в ході забезпечення органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, а також у процесі державного та самоврядного управління у сферах економічного, соціально-культурного та адміністративно-політичного розвитку... А серед напрямів досліджень у галузі адміністративного права і процесу, можна знайти – виконавча влада та державне управління.

Результати аналізу відповідних наукових джерел, свідчать про існування трьох підходів щодо розуміння змісту врядування і, як цілком правильно можна припустити, що до їх вироблення не причетні, ані учені, котрі були дотичні до адміністративно-правової науки, ані взагалі науковці-правники.

Так, професорка Колодій А. Ф. наголошує, що потрібно розрізняти три основних значення поняття врядування.

1. Першим значенням урядування є процес здійснення влади і прийняття рішень, діяльність уряду (в англійській мові – government), що українською мовою можна передати як правління або як політичне врядування.

2. Друге значення, у якому стали часто вживати слово «врядування» на Заході – це суспільне або системне врядування (англійською – governance), під яким розуміють управлінську діяльність як суспільну координацію, що унеможливує та полегшує колективні дії через колективно прийняті рішення, але вже не у вертикальному, а горизонтальному вимірі.

3. Нарешті, третє значення терміну (як англійського «governance», так і українського «врядування») знову пов'язане із звуженням змісту шляхом зведення його до однієї з перерахованих у пункті 2 моделей управління суспільством, а саме горизонтальної, координуючої діяльності, але не ринкової, а громадсько-мережевої, пов'язаної із зменшенням ролі уряду і розширенням ролі усіх зацікавлених сторін (стейкхолдерів) [3, с. 3-4].

Для подальшого формування та вивчення категорії «врядування» у межах фундаментальних галузей права і зокрема науки адміністративного права, найбільш реалістичним та відповідаючим об'єктивним реаліям з трьох перелічених слід вважати перший підхід, який можна прийняти за основу при формуванні поняття врядування як правової категорії.

Особливо дискусійним з боку представників правничого цеху (як науковців так й правників-практиків) має сприйматися так зване «суспільне врядування», яке за існуючих вад українського суспільства і держави буде більше шкодити ніж допомагати долати існуючі недоліки діяльності органів державної та самоврядної влади.

Тому достатньо оманливими сприймаються значні сподівання окремих науковців на вказаний варіант врядування, коли вони стверджують, що характеристика врядування переконує нас у правильній орієнтації щодо суспільного врядування, де влада – це лише одна з організацій, що беруть участь у процесі врядування. Ринки, владні ієрархічні структури і мережі є ключовими акторами такого врядування і баланс для досягнення стійкості різноманіття у взаємодії задля післявоєнної відбудови країни досягається саме завдяки суті суспільного врядування. [4, с. 26].

Безумовно, у разі прискорення вдосконалення чинної консервативної моделі владної організації, не можна повністю відкидати запровадження окремих елементів так званого суспільного врядування, однак зважаючи на його далеко непершорядну роль навіть у розвинутих демократичних країнах, представниками яких фактично була згенерована ця модель врядування, серйозно сподіватись на успішне її втілення в нашій країні, навіть у середній перспективі, є достатньо сумнівним (згадаймо про проблеми формування та функціонування наглядових рад державних компаній або закупівельних агенцій Міноборони, головним завданням яких залишається упорядкування корпоративного управління у зазначених структурах). Також, як доводить досвід, переважно не маючими належної законодавчої регламентації, незатребуваними або неефективними на самоврядних рівнях, залишаються такі форми участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення як: місцевий референдум; загальні збори (конференція) жителів; місцева ініціатива; громадські слухання; участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; публічні консультації; громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування та ін., що передбачені ст. 6-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» № 280/97-ВР від 21.05.1997 (зі змінами).

Дане твердження ґрунтується на багатьох невіршених засадничих питаннях сучасної України, де відсутні повноцінні інститути громадянського суспільства, середній

клас – як основа цього суспільства, процеси формування владних структур правової держави – невинновдано зятягнуті (насамперед шляхом штучного гальмування з боку впливових представників політичного істеблішменту), високі ціннісні принципи та цілком правильні світоглядні орієнтири значної частини громадян у реальному житті не завжди забезпечені дієвими правовими механізмами свого належного впровадження, бо доволі часто нівелюються окремими публічними службовцями пріоритетністю реалізації своїх приватних (передусім меркантильних) інтересів над інтересами суспільства і держави. Також не вражають рівні загальної і правової культури та свідомості помітної питомої ваги українського населення, яке лише за формальними ознаками можна вважати громадянами, а не інфантильними споживачами, якими де-факто вони є.

Крім того, триваюча понад 45 місяців широкомасштабна агресія рф ще більше розширила неабияку кількість проблем, пов'язаних з організацією та роботою владно-управлінських інституцій в Україні. З огляду на майже безмежний перелік поточних цілей і завдань, що покладаються на державні і самоврядні виконавчі органи, їх численні репрезентанти найчастіше фігурують у періодичних скандалах пов'язаних з різноманітними зловживаннями та іншими випадками порушень закону в умовах дії режиму воєнного стану.

Нагальність потреб вирішення вад роботи у владних структурах, насамперед які стосуються функціонування їх виконавчих органів, змушують вживати заходів на вдосконалення їх діяльності. Серед таких кроків, насамперед слід виокремити вивчення досвіду і намагання запровадження принципів належного врядування ЄС в Україні, а також втілення у життя електронного урядування у діяльність українських урядових інституцій та структур місцевого самоврядування.

Так, у Білій книзі європейського урядування, оприлюдненій 25 липня 2001 року, зафіксовано п'ять принципів належного урядування (англ. – «good governance») – відкритість, участь, підзвітність, ефективність та узгодженість.

Розкриваючи кожен із перелічених принципів, слід зазначити, що: відкритість – інституції повинні працювати більш відкрито, вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами Європейського Союзу щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає; участь – якість, релевантність та ефективність політики Європейського Союзу залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження; відповідальність – кожна з інституцій Європейського Союзу повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи; ефективність – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує усе потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду; відповідність (узгодженість) – політика та усі заходи повинні відповідати один одному та бути легкозрозумілими [5].

Нажаль, зі змісту згаданої Білої книги європейського урядування, не проглядається чітко визначеної системи суб'єктів владної приналежності, яких стосуються цей перелік принципів, що на мій погляд, детермінує різні варіанти уяви визначення змісту урядування та органів, фізичних і юридичних осіб, які безпосередньо мають керуватися вказаними принципами.

Уперше, нормативно-правовою регламентацію реалізацію заходів електронного урядування в Україні можна зустріти в урядовому розпорядженні № 2250-р від 13 грудня 2010 року «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні».

У нормах чинної зараз Концепції, схваленої з аналогічною назвою розпорядженням Кабінету Міністрів України № 649-р від 20 вересня 2017 року, електронне уря-

дування визначається як форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективної системи електронного урядування в Україні для задоволення інтересів та потреб фізичних та юридичних осіб, вдосконалення системи державного управління, підвищення конкурентоспроможності та стимулювання соціально-економічного розвитку країни.

Для досягнення цієї мети, передбачається забезпечити виконання комплексних заходів за такими напрямками: модернізація публічних послуг та розвиток взаємодії влади, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; управління розвитком електронного урядування.

Значною перевагою другого розпорядження, є те, що у ньому зафіксована вимога – міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям разом з державними підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, керуватися положеннями Концепції під час запровадження електронного урядування. А органам місцевого самоврядування, а також підприємствам, установам та організаціям, що належать до комунальної форми власності, рекомендовано – керуватися положеннями Концепції під час запровадження електронного урядування.

Тобто на відміну від викладених раніш п'яти основних принципів належного урядування, владна приналежність суб'єктів забезпечення та здійснення електронного урядування є цілком зрозумілою.

Наявність такої конкретики, у значній мірі сприяє визначенню інституційного та функціонального змісту урядування в нашій країні.

Розглядаючи відповідну інституційну складову, на мою думку її основу складають органи виконавчої влади усіх владних рівнів, Президент України насамперед у частині його повноважень у сфері оборони, державної безпеки і зовнішньодержавних зносин, що визначені у нормах ст. 106 Конституції України. Також не дивлячись на специфіку законодавчо визначених функціональних повноважень та фактичну економічну незалежність, цілком логічним вважається до переліку суб'єктів державно-владної складової урядування додати Національний банк України, який згідно ст. 2 Закону України «Про Національний банк України» № 679-XIV від 20 травня 1999 року (зі змінами) є особливим центральним органом державного управління.

Відповідно до норм ст. 6 цього Закону України, відповідно до Конституції України основною функцією Національного банку є забезпечення стабільності грошової одиниці України.

При виконанні своєї основної функції Національний банк має виходити із пріоритетності досягнення та підтримки цінової стабільності в державі.

Національний банк у межах своїх повноважень сприяє фінансовій стабільності, в тому числі стабільності банківської системи за умови, що це не перешкоджає досягненню цілі, визначеної у частині другій цієї статті.

Національний банк також сприяє додержанню стійких темпів економічного зростання та підтримує економічну політику Кабінету Міністрів України за умови, що це не перешкоджає досягненню цілей, визначених у частині другій та третій цієї статті.

Крім Нацбанку України, до органів урядування, які не входять до виконавчих органів влади, можна віднести Антимонопольний комітет України, який згідно з чинним законодавством є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері публічних закупівель (ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» № 3659-XII від 26 листопада 1993 року (зі змінами)).

Другу частину інституцій, які мають входити до переліку владних суб'єктів урядування, повинні складати органи місцевого самоврядування України. Зауважимо не тільки їх виконавчі органи, а й ради. Такий крок насамперед пояснюється недоцільністю їх поділу на представницьку та виконавчі складові, з огляду на явну функціональну взаємозалежність та фактичну неможливість автономної діяльності однієї частини від іншої (виняток складають обласні ради, що функціонують без виконавчих органів).

На користь такої позиції виступають норми ст. 2 раніше згаданого Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» у яких зазначено, що місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Також, місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Ключовою ознакою кожного суб'єкта (інституту) урядування є його владний статус, тобто наділення його владною правосуб'єктністю, що має відповідну законодавчу регламентацію, яка спрямована на виконання нормативно визначених повноважень у тій чи іншій сфері соціального життя, для повного і вчасного втілення яких можуть застосовуватися заходи державного (адміністративного) примусу. Посадові особи, які наділені владними повноваженнями у сфері урядування мають статус державного або самоврядного (комунального) службовця (виняток складає Президент України, котрий згідно ст. 102 Конституції України – є главою держави і виступає від її імені, є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина). Також не є комунальними службовцями депутати місцевих рад (виняток – випадки перелічені у частинах 2 та 3 ст. 6 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» № 93-IV від 11 липня 2002 року (зі змінами)).

Зупиняючись на функціональних характеристиках урядування необхідно наголосити на їх досить чітку нормативно-правову регламентацію, що міститься у відповідних положеннях Конституції України, а також у достатньо об'ємному переліку законодавчих актів України, наприклад як: «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27 лютого 2014 року (зі змінами); «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI (зі змінами); «Про місцеві державні адміністрації» № 586-XIV від 09 квітня 1999 року (зі змінами); «Про Фонд державного майна України» № 4107-VI від 09 листопада 2011 року (зі змінами); «Про державну службу» № 889-VIII від 10 грудня 2015 року (зі змінами); «Про Національну поліцію» № 580-VIII від 02 липня 2015 року (зі змінами); «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року (зі змінами); «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III від 07 червня 2001 року (зі змінами) та ін.

Окрім законів, відповідна законодавча база складається з постанов, розпоряджень уряду; постанов і рішень

Правління НБУ, наказів розпоряджень НБУ; наказів, розпоряджень, рішень міністерств тощо. Наприклад, постанов Кабінету Міністрів України від 30 березня 2016 року № 281 «Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України»; Постанова Правління НБУ від 02 січня 2019 року № 5 «Про затвердження Положення про заходи захисту та визначення порядку здійснення окремих операцій в іноземній валюті»; Наказ МВС України від 21 серпня 1998 року № 622 «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної, холодної і охолощеної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та патронів до них, а також боєприпасів до зброї, основних частин зброї та вибухових матеріалів» та ін.

Продовжуючи розглядати функції, що реалізуються у межах врядування, слід наголосити, що його суб'єкти (інститути) здійснюють ключові функції теперішньої української держави як у внутрішньому, так й у зовнішньому напрямках її діяльності. Зокрема, зміст внутрішніх складають: політична функція; охорона прав і свобод людини і громадянина; економічна функція; оподаткування і фінансового контролю; соціальна; екологічна; функція розвитку культури, науки і освіти; інформаційна функція; забезпечення режиму законності і правопорядку.

До основних зовнішніх функцій держави відносять: оборонну; забезпечення миру і підтримки світового порядку; співробітництва сучасних держав; європейської та світової інтеграції [6, с. 95–103].

Основу правової регламентації реалізації зазначених функцій, окрім норм конституційного права, що мають установчо-узагальнений характер, складають правові норми так званих управлінських галузей права – адміністративного, фінансового, земельного права. Серед них, враховуючи фундаментальність, обсяг суспільних відносин, які підлягають відповідному регулюванню та повний спектр видових характеристик галузевих норм (матеріальні, процесуальні (процедурні), регуляторні та охоронні), особливе місце належить адміністративному праву.

Саме в особливій частині даної галузі права виокремлені три ключові соціальні сектори (соціальні сфери), що утворюють засадничу базу функціонального впливу адміністративно-правових норм (адміністративної діяльності), це – економічна, адміністративно-політична та соціально-культурна сфери.

Згадані сектори, у свою чергу, поділяються на конкретні модулі (галузі). Наприклад, адміністративно-політична сфера (сектор) складається з модулів – оборони, національної безпеки, внутрішніх справ, юстиції, фінансової діяльності, зовнішніх зносин.

Враховуючи наведені ознаки та характеристики, під врядуванням пропонується розуміти діяльність державних (переважно органів виконавчої влади) та самоврядних владних структур щодо реалізації внутрішньої і зовнішньої політики держави, шляхом використання функцій державного, комунального та корпоративного управління, можливостей підзаконної правотворчості, а також у разі потреби державного (адміністративного) примусу з метою повного та своєчасного втілення у життя об'єктивно існуючих соціальних потреб, що мають відповідне нормативно-правове закріплення та забезпечують позитивну реалізацію громадян, поступальний суспільний і державний розвиток України.

На підставі викладеного можна **констатувати**, що протягом тривалого періоду (початок якого майже збігається з відновленням української незалежності у грудні 1991 року), в нашій державі існує соціальний запит на ефективну роботу державно-владного апарату, основу якого становлять органи виконавчої влади та місцевого самоврядування. Одним з дієвих засобів розв'язання зазначеної потреби є запровадження та подальше дослідження такої правової категорії як врядування, що дозволить: перейти з переважно статичного у динамічний формат дослідження ключових інститутів вітчизняної бюрократії; надати даному процесу системності та комплексності, вивчати його не тільки з позицій поточних цілей і завдань, а й вимог середньо та довгострокових перспектив; поліпшити алгоритми визначення існуючих вад функціонування відповідних владних інститутів та виробити оптимальні та дієві організаційно-правові заходи щодо їх усунення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К: Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Міжнародний форум «Європейські стандарти належного врядування для підготовки фахівців за спеціальністю "Публічне управління та адміністрування"». 25 травня 2025. Київ. URL: <https://pravo.org.ua/event/mizhnarodnyj-forum-yevropejski-standarty-nalezhnogo-vryaduvannya-dlya-pidgotovky-fahivcziv-za-speczialnistyu-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya/>
3. Колодій А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем. Демократичне врядування. 2012. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_10_3.
4. Тертичка В. Врядування в умовах післявоєнної відбудови: як досягти стійкості різноманіття у взаємодії. Public policy, governance and communications in the EU member states and candidate countries: post-conference monograph / [V. Burksiene et al. : gen. ed. by G. Riabtsev and V. Tertychka] ; National University of Kyiv-Mohyla Academy [et al.]. – Kyiv : NaUKMA, 2023. – С. 20-27.
5. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels 25.07.2001. URL: http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf.
6. Загальна теорія держави і права: Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПРН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009, 584 с.

Дата першого надходження рукопису до видання: 19.11.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 11.12.2025

Дата публікації: 30.12.2025