

УДК 342.9:342.6

**Є. А. Гетьман,**  
*канд. юрид. наук,  
старший науковий співробітник,  
начальник відділу координації правових досліджень  
апарату президії Національної академії правових наук України  
м. Харків*

## ВИКОНАВЧА ВЛАДА ТА ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ

У статті проаналізовано основні підходи науковців до розмежування таких понять, як «виконавча влада» та «державне управління». Досліджено питання їх співвідношення у країнах колишнього СРСР та Європи.

*Ключові слова:* поділ державної влади, виконавча влада, державне управління.

Для з'ясування сутності діяльності органів виконавчої влади важливо визначити поняття державного управління та його значення в реалізації функцій виконавчої влади та її органів. Слід зазначити, що питання співвіднесення поняття «державне управління» та сутності діяльності органів виконавчої влади стали предметом уваги науковців ще в XIX ст.

На сьогоднішній день проблема співвідношення понять «виконавча влада» та «державне управління» знайшла відображення у працях таких відомих дослідників, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бабич, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, С. В. Тихомиров, В. М. Шаповал та ін. Отже, питання співвідношення сутності діяльності виконавчої влади та державного управління не є новим в україн-

ській юридичній науці. З огляду на те, що сьогодні в Україні відбувається реформування системи органів виконавчої влади, воно не лише не втрачає своєї актуальності та значущості, а й потребує проведення додаткових досліджень.

Метою статті є розмежування поняття «державне управління» та сутності діяльності органів виконавчої влади, яку пропонується досягти шляхом аналізу підходів науковців до розуміння державного управління та виконавчої влади, на підставі чого розробити авторський підхід до їх розмежування.

Російська дослідниця І. Л. Бачило зазначає, що «терміни «виконавча влада» і «державне управління» є парними і тісно взаємопов'язаними ... в історії розвитку державної влади ці терміни час від часу займали

пріоритетне місце і пояснювались один за допомогою іншого» [10, с. 26].

В. Єрмолін підкреслює, що питання співвіднесення виконавчої влади та державного управління є актуальними у сучасній зарубіжній і вітчизняній теоретичній науці та практиці виконавчої влади [7, с. 29].

За радянських часів спостерігалось не сприйняття принципу розподілу державної влади, поняття виконавчої влади також сприймалось негативно, як буржуазний термін. Активно застосовувалось й розвивалось поняття «державне управління», яке розумілось як відносно «самостійний вид діяльності держави» разом із діяльністю держави саме органів державної влади (Рад народних депутатів всіх рівнів), правосуддя та прокурорського нагляду. Із набуттям Україною незалежності й запровадженням конституційного принципу розподілу державної влади види діяльності держави, які мали місце за радянської влади, втратили своє значення. Отже, вид діяльності держави, який мав назву «державне управління», набув нового визначення – «виконавча влада» [3, с. 18; 7, с. 29], але своєї сутності та значення не втратив.

Проте науковці-правознавці наразі не визначились

однозначно щодо тотожності або співвідношення юридичних явищ державного управління та виконавчої влади. Так, В. Б. Авер'янов вважає, що категорії «виконавча влада» та «державне управління» не збігаються, а співвідносяться одна з одною таким чином: по-перше, державне управління є видом владно-організуючої діяльності взагалі, яка здійснюється і поза системою державних органів виконавчої влади (всередині органів різних гілок державної влади між керівником і підлеглими посадовими особами в апараті парламенту, в судах, органах прокуратури та в інших державних органах або всередині підприємств, установ, організацій державного сектора між адміністрацією та персоналом); по-друге, слід враховувати, що функції виконавчої влади в демократичних державах реалізуються не лише органами саме державної виконавчої влади, а делегуються органам місцевого самоврядування, навіть деяким громадським організаціям, і взагалі, зміст функцій виконавчої влади однаково властивий і «місцевому самоврядуванню як формі організації в цілому публічної влади». Так, «діалектика співвідношення понять «виконавча влада» і «державне управління» полягає в тому, що певні функції державного

управління реалізуються поза виконавчою владою й водночас певні функції виконавчої влади реалізуються поза державним управлінням [3, с. 18, 19].

С. В. Тихомиров та І. Л. Бачило також підтримують точку зору щодо співвіднесення цих понять і зазначають, що державне управління за суб'єктивним складом є більш широким поняттям у порівнянні з виконавчою владою. Тобто, кожний орган виконавчої влади є органом державного управління. Разом із цим, навпаки, не кожний орган державного управління – орган державної виконавчої влади [2, с. 305].

Із поняття державного управління, запропонованого А. Ф. Мельником, вбачається ототожнювання понять виконавчої влади та державного управління. Він вважає, що державне управління – це «один із видів діяльності зі здійснення державної влади (поряд із законотворенням і правосуддям), яке полягає у практичній реалізації організаційних, виконавчо-розпорядчих функцій із втілення в життя вимог законодавства і здійснення на цій основі управлінського впливу щодо певних об'єктів» [5, с. 75].

О. М. Бабич із посиланням на В. Б. Авер'янова зазначає, що правильне розуміння виконавчої влади можливе лише

через встановлення органічного зв'язку виконавчої влади та державного управління. Тобто, характер виконавчої влади (обумовлений саме її призначенням) відображає «її органічну єдність зі змістом управлінської діяльності держави». У свою чергу, В. М. Шаповал «встановлює синонімічність понять виконавчої влади і державного управління». Проте саме О. М. Бабич вважає прийнятною думку С. В. Тихомирова, який заперечує тотожність категорій державного управління і виконавчої влади та зазначає, що державне управління – це організаційно-правова форма здійснення виконавчої влади, вид державної діяльності, у межах якої практично реалізується виконавча влада, оскільки вона є політико-правовою категорією, тоді як державне управління – організаційно-правовою» [2, с. 305].

П. Т. Василенков визначає державне управління як виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, що полягає у щоденному безпосередньому та оперативному впливі на майже всі суспільні відносини в державі [15, с. 213].

Ю. М. Козлов вважає, що державне управління є виконавчою діяльністю держави, що реалізується виконавчим апаратом або органами державного

управління, і його основною ціллю є забезпечення виконання законів [11, с. 8].

Ю. П. Битяк не ототожнює поняття виконавчої влади та державного управління, яке він характеризує як вид державно-владної діяльності. Співвідношення цих понять він вбачає в тому, що державне управління розглядається як виконавчорозпорядча діяльність, яка здійснюється органами виконавчої влади, категорія «виконавча влада», на його думку, є політико-правовою, а категорія «державне управління» – організаційно-правовою, і єдиним об'єднуючим фактором виступає їх виконавча спрямованість [1, с. 18]. З огляду на це можна дійти висновку, що на сьогодні науковці «розділилися» на дві групи: представники першої (В. Б. Авер'янов, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, С. В. Тихомиров та ін.) вважають, що поняття виконавчої влади та державного управління не є тотожними, а ці правові категорії співвідносяться одна з одною і не можуть існувати одна без одної; представники другої (В. Т. Василенков, Ю. М. Козлов, А. Ф. Мельник, В. Н. Шаповал та ін.), у свою чергу, ототожнюють ці категорії. На нашу думку, поняття виконавчої влади та державного управління не можуть бути тотожними. Ми підтримуємо науковців, які

вважають, що ці категорії співвідносяться між собою та визначають державне управління як форму організаційно-виконавчорозпорядчої діяльності органів виконавчої влади.

Термін «державне управління» – досить поширений у сучасній юридичній літературі, але наразі він не закріплений у Конституції України та майже зник із практики формування нормотворчої діяльності (тобто зі змісту нормативно-правових актів). Це може бути пояснено прагненням відмовитися на рівні нормативного закріплення від будь-яких проявів організації діяльності державної влади радянського періоду. Але відмова від терміна «державне управління» не може скасувати його сутності та значення для діяльності органів виконавчої влади. Так, сьогодні науковці обговорюють питання щодо необхідності конституційного затвердження поняття державного управління. Н. Р. Нижник вважає, що «повсякденна практика державотворення в Україні переконує у необхідності легітимізації та відповідного трактування поняття державного управління» [13, с. 23]

В. Єрмолін, у свою чергу, зазначає, що поняття державного управління достатньою мірою застосовується в нормативно-правових актах з питань

організації діяльності органів виконавчої влади й немає категоричної необхідності у фіксації поняття державного управління на конституційному рівні [7, с. 30]. Так, у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» встановлено, що одним з основних завдань Кабінету Міністрів є здійснення управління об'єктами державної власності, діяльність Кабінету Міністрів України спрямовується на забезпечення державного управління у сфері економіки, фінансів, соціальної політики тощо [8, п. 6 ч. 1 ст. 2; ст. 19]; у Регламенті Кабінету Міністрів передбачено, що останній вирішує «питання державного управління у сферах, віднесених до його компетенції», члени Кабінету Міністрів «несуть відповідальність за стан справ у дорученій сфері державного управління» тощо [14, п. 3 § 1 гл. 1; п. 2 § 4 гл. 2]. У Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» застосовується формулювання «відноситься до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [9, п. 3 ст. 2]. Таким чином, вбачається, що в нормотворчій практиці при визначенні діяльності органів виконавчої влади застосовуються терміни «управління», «державне управління».

Важливо, що в конституціях деяких країн при визна-

ченні виконавчої влади застосовується термін «державне управління» та супутні до нього. Наприклад, у Конституції Узбекистану застосовується термін «вищі органи влади і управління», в Конституції Республіки Білорусь зазначено, що виконавчу владу здійснює Кабінет Міністрів, який є центральним органом державного управління, Конституцією Литви встановлено, що «уряд вирішує питання державного управління», Конституцією Киргизстану – уряд вирішує всі питання державного управління, крім питань, віднесених до компетенції Президента і парламенту [7, с. 30]. Таким чином на конституційному рівні закріплено співвідношення виконавчої влади та державного управління в країнах пострадянського простору.

В європейських країнах, наприклад у Німеччині, виконавча влада розуміється як управлінська й адміністративна діяльність [6, с. 206], у Франції уряд виконує політичні та адміністративні (здійснення публічного управління, забезпечення повсякденного виконання законів) функції [12, с. 199]. Отже, незалежно від спроби уникнути застосування терміна «державне управління» в українському конституційному нормотворенні, світовий досвід регулювання організації діяль-

ності виконавчої влади засвідчує, що сутністю її повсякденної діяльності є державне управління. Управлінським змістом виконавчої влади є діяльність органів виконавчої влади «з управління державою та суспільством», яка контролюється з боку органів інших гілок державної влади та реалізується в межах власної компетенції, встановленої законом [2, с. 306].

Враховуючи вищенаведене, слід наголосити, що значення органів виконавчої влади полягає саме у здійсненні державного управління в усіх сферах забезпечення життєдіяльності держави та народу України у формах управлінської та виконавчо-розпорядчої діяльності. Органи законодавчої та судової гілок влади наділені законом специфічною, обмеженою сферою діяльності й здійснюють управлінську діяльність, але

лише в межах свого апарату, а органи виконавчої влади «управляють» державою взагалі. В. С. Гошовський, із посиланням на В. М. Шаповала навіть уточнює, що органи виконавчої влади, здійснюючи управлінську (виконавчо-розпорядчу) діяльність, «здійснюють загальне керівництво державними справами». В юридичній літературі зустрічаються пропозиції деяких вчених щодо відмови від самого терміна «виконавча влада» як такого, що на сучасному етапі не відповідає змісту діяльності цих органів [4, с. 123]. Але ми вважаємо, що відповідно до класичного розподілу державної влади, характерного для демократичних держав, гілка влади, на яку покладаються функції забезпечення організації та виконання законів у країні (державного управління взагалі), має називатися виконавчою владою.

**Список літератури:** 1. Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с. 2. *Бабич О. М.* Виконавча влада та її місце в системі державної влади / О. М. Бабич // Держава і право : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 50. – С. 302–309. 3. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – 668 с. 4. *Гошовський В. С.* Правова природа та особливості органів виконавчої влади як однієї з гілок влади [Електрон. ресурс] / В. С. Гошовський // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 121–125. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11gvcozvp.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11gvcozvp.pdf). 5. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с. 6. *Егорова М. О.* Правовые основы деятельности Правительства ФРГ / М. О. Егорова, А. А. Ялбулганов // Правоведение. – 2006. – № 5. – С. 205–215. 7. *Єрмолін В.* До питання про співвіднесеність понять виконавчої влади і державного управління / В. Єрмолін // Право України. – 2002. – № 9. – С. 29–32. 8. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591 (із змінами) / [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/25917/page?text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED>. 9. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166 (із змінами) / [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17/page?text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED>. 10. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы

развития / отв. ред. И. Л. Бачило. – М. : Юристъ, 1998. – 432 с. **11.** *Козлов Ю. М.* Советское административное право / Ю. М. Козлов. – М. : Знание, 1984. – 208 с. **12.** *Козырин А. Н.* Правовое регулирование деятельности правительства Франции / А. Н. Козырин // Правоведение. – 2006. – № 6. – С. 198–213. **13.** *Нижник Н.* Про співвідношення державного управління і виконавчої влади / Н. Нижник, С. Мосов // Вісник УАДУ при Президентіві України. – 2000. – № 4. – С. 23–29. **14.** Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р., № 950 (із змінами) / [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show?nreg=950-2007-%EF&find=1&text=%F3%EF%F0%E0%E2%EB%B3%ED&x=0&y=0>. **15.** Советское административное право : учебник / [под. ред. П. Т. Василенкова]. – М. : Юрид. лит., 1990. – 576 с.

## ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Гетьман Е. А.

В статье проанализированы основные подходы ученых к разграничению таких понятий, как «исполнительная власть» и «государственное управление». Исследованы вопросы соотношения указанных понятий в странах бывшего СССР и странах Европы.

*Ключевые слова:* разделение государственной власти, исполнительная власть, государственное управление.

## EXECUTIVE POWER AND GOVERNANCE: VALUE CONCEPTS

Getman E. A.

The paper analyzed the basic scientific approaches to separation of concepts such as «executive» and «governance». Investigated the relationship between these concepts in the former Soviet Union and Europe.

*Key words:* division of government, the executive, governance.

*Надійшла до редакції 20.03.2013 р.*