

П. В. Діхтієвський,  
доктор юридичних наук,  
професор

## ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І ВИКОНАВЧА ВЛАДА: СПІВВІДНОШЕННЯ, ТЕНДЕНЦІЇ СУЧАСНОГО РОЗВИТКУ.

*У статті розглядаються основні положення оптимізації державного управління. Повноваження органів виконавчої влади. Наукові позиції вчених-адміністративістів щодо структурних механізмів функціонального визначення виконавчої влади, розмежування змісту понять «державне управління» та «виконавча влада».*

**Ключові слова:** державне управління; виконавча влада; механізм держави; правова реформа; оптимізація органів виконавчої влади; система органів виконавчої влади; співвідношення.

Проблеми державної влади, державного управління є однією з «вічних» проблем соціального розвитку людства. В різні історичні епохи ця проблема, залишаючись політико-правовою, набувала неоднакового політичного звучання в залежності від стану соціально-економічної зрілості суспільства, ступеня його правового розвитку, соціальної позиції сил, що знаходилися при владі. У зв'язку з цим діапазон висловлених протягом віків поглядів на правову природу державного управління є досить широким. Англійський філософ-матеріаліст XVII ст. Томас Гоббс у межах свого філософського вчення, виділяючи так звану громадянську (цивільну) науку, писав: «З усіх наук найбільш шанованою виявляється та, що важлива для государів та інших людей, які управляють родом людським...» На думку Т. Гоббса, «правильне навчання громадян нації про державу необхідне для збереження миру». При цьому Т. Гоббс наголошував, що «всі обов'язки правителів можна висловити однією фразою: благо народу — вищий закон». Дана фраза була відомою формулою давньоримських юристів і політиків — «*Salus populi — suprema lex*» [1, с. 227].

Розвиток демократичної, соціальної, правової держави в Україні, процес становлення громадянського суспільства, політичні та економічні реформи значною мірою залежать від рівня організації державного управління. Саме тому серед першочергових завдань сучасної правової реформи особливе місце посідає підвищення ефективності та дієвості державного управління та органів, що його здійснюють. Указ Президента України № 1085 від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» вимагає підвищення ефективності державного управління, усунення дублювання у системі центральних органів виконавчої влади,

визначення напрямів, способів та шляхів розвитку суспільства, реалізацію цілей, сформульованих і закріплених у Конституції України.

Відповідно до ст. 6 Конституції України державна влада здійснюється на засадах поділу її на законодавчу, виконавчу та судову. При цьому, як слушно відзначає В.Б. Авер'янов, поділяється не сама влада, а функціонально-структурний механізм її здійснення. На його думку, поділ влади означає в одному випадку виділення основних функціональних видів діяльності держави — законотворення, правозастосування і правосуддя, а в іншому — організаційний устрій держави як сукупність різних державних органів — законодавчих, виконавчих і судових — з призначеною їм компетенцією — сукупністю державновладних повноважень [2, с. 17]. Російський вчений Ю.М. Козлов охарактеризував функціонально-структурний механізм здійснення державної влади, як чисто арифметичний, а тому формальний підхід, коли державна влада подрібнюється на елементи, що відповідають системі її державних органів [3, с. 6].

Виходячи з такого розуміння концепції поділу державної влади, саме виконавча влада може розглядатися як «правозастосовча» влада, на яку покладається функція виконання законів і яка діє на підставі конституційних принципів верховенства права, втілення його у правотворчу та правозастосовчу діяльність, зокрема у закони та підзаконні акти, які за своїм змістом мають забезпечити розвиток демократизму держави, пріоритет прав і свобод людини і громадянина.

Практика висунення на перше місце в системі сучасної державної влади виконавчої гілки слід пояснювати насамперед об'єктивними потребами ефективного державного управління. Реально до тепер так і не вдалося подолати принципову ваду вітчизняного державного меха-

визму — «панування» державної влади над людиною — замість «служіння» її інтересам [4, с. 3].

У 1991 році в нас були сильні стартові позиції. Найкращі з усіх республік колишнього СРСР. Потужна індустріальна база, унікальні умови для ведення суспільного господарства, рівень освіти, який на той час відповідав найвищим світовим стандартам. Із таким потенціалом Україна могла претендувати на гідне місце серед світових лідерів. Замість формування внутрішнього ринку і засобів захисту вітчизняного виробництва, саме високі посадовці державної влади — в інтересах імпортерів, інших країн, відкрили українські ковадони і внутрішній ринок наповнився низькоякісною продукцією «чужоземних» виробників.

При цьому руйнувалися всі системи життєдіяльності держави: економіка, житлово-комунальне господарство й сама система державного управління. За період незалежності було поділено більшість із того, що було створено в радянські часи. — заводи, фабрики, підприємства, але не створено практично нічого нового крім понад 100 нових банків. За 19 років більш ніж дев'яносто відсотків підприємств виведені із під управління міністерств і відомств.

Головною проблемою української влади є непрозорість механізму прийняття рішень та їх реалізація. Через постійні зміни у владі та малу ефективність її основних інститутів сформувалася система загальної безвідповідальності, коли відсутність результату легко списати на надумані підстави.

Керівники держави досі не дали відповіді на старе запитання: «Що ми будемо?» Українцям потрібно визначити реальні цілі й завдання, на вирішення яких мають бути спрямовані дії держави з усією її машиною державного управління. В результаті відсутності державного впливу і контролю за підприємницькою діяльністю ми маємо те, що маємо, а саме: нестриманий нічим, не пояснювальний ріст цін на споживчому ринку на край необхідні людині товари, особливо на продовольчі. Обіцянки уряду, що ринок все виправить не тільки не вірні, але за своїм змістом були і залишаються такі, що не відповідають дійсності. І зазвичай, домовленості (згода) підприємців і державних чиновників щодо стримування (зупинення) цін на окремі продукти залишаються без виконання і без будь-якої відповідальності. Вже давно в народі існує і практично отримало державну легалізацію положення (прислів'я) «не обдуриш, не продаси».

Сучасна оптимізація державного управління звертає увагу на те, що набувають подальшого розвитку повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади направлені на підвищення ефективності державного управління. Розши-

рюються завдання і сфери сучасного управління. Ці обставини призводять до набуття виконавчою гілкою влади повноважень не лише «підзаконної діяльності», а й «нормотворчості», повноважень «конкретизуючого законодавства». Вживання поняття «конкретизуюче законодавство», на думку Д.П. Зоркіна, А.А. Коваленка, підкреслює певний рівень статусу підзаконних актів, як таких, що мають свою автономію у правовій системі держави і відображають позитивні зміни у становленні до авторитету виконавчої влади [5, с. 144; 17].

Визначаючи специфіку реалізації виконавчої влади, П.Р. Нижник наголошує, що вона має саме виконавчо-розпорядчий характер, який полягає в практичному втіленні в життя законодавчих актів, оперативному та динамічному керівництві й управлінні сферами соціально-економічного будівництва та державно-політичної діяльності [6, с. 113]. На термінологічному рівні процес подальшого розвитку компетенції органів виконавчої влади, розширення завдання і сфери управління обумовив виникнення поняття «виконавчо-розпорядча діяльність».

Виконавча влада визначається в правовій літературі й як «сукупність повноважень щодо управління державними справами, включаючи повноваження підзаконного регулювання (адміністративна нормотворчість), і зовнішньополітичного представництва, здійснення адміністративного контролю, а також у деяких випадках законодавчі повноваження (в порядку делегованого чи надзвичайного законодавства) та систему державних органів, які реалізують усі перелічені повноваження» [7, с. 27]. На думку російських дослідників Д.В. Гончарова та І.Б. Гоптарєвої, функціональне визначення виконавчої влади передбачає виокремлення не лише суто виконавчої діяльності, а й функцій управління та політичного керівництва [8, с. 216]. У Концепції адміністративної реформи в Україні закріплене поняття виконавчої влади як однієї з трьох гілок державної влади, яка, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади, покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки [9, с. 32].

Серед ключових проблем, які потрібно вирішити у процесі формування теоретико-методологічної бази розвитку державного управління, на наш погляд, особливе місце, у вирішенні цієї проблеми, посідає завдання щодо розмежування змісту понять «державне управління» та «виконавча влада». В. Б. Авер'ялов з цього приводу зазначав, що «визначення змістовного зв'язку

виконавчої влади з державним управлінням є однією з методологічних передумов правильного розуміння суті як виконавчої влади, так і державного управління» [10, с. 117].

Розглядаючи співвідношення цих понять, В.Б. Авер'янов звернув увагу на те, що вони не співпадають за змістом, оскільки державне управління як владно-організуюча діяльність певних органів (посадових осіб) держави здійснюється і за межами системи власне органів виконавчої влади, а саме всередині апаратів будь-яких органів державної влади з боку їх керівних посадових осіб щодо інших службовців органу та всередині державних підприємств, установ та організацій. В той же час у демократичній державі функції виконавчої влади здійснюються суб'єктами не лише виключно державної влади, а можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування, іншим недержавним інституціям [11, с. 18]. Слід додати, що виконавча влада і державне управління розглядаються В.Б. Авер'яновим як «статика» і «динаміка» управлінської сфери діяльності держави.

Доречно звернути увагу на існування у наукових колах концепції, яка передбачає «зникнення» державного управління в сучасних управлінських системах. Представники цієї наукової думки пропонують замість поняття «державне управління» використовувати поняття «виконавча влада», а відносини у сфері державного управління розглядати як відносини за участю виключно органів виконавчої влади [12, с. 13].

Існує й ще одна точка зору, прихильники якої пропонують виходити з того, що «виконавча влада» є категорією політико-правовою, а «державне управління» — організаційно-правовою. Аналізуючи їх співвідношення, Ю.П. Битяк зауважує, що їх об'єднує лише виконавча спрямованість. Державне управління становить собою вид державної діяльності, в межах якої реалізується державна влада. Це повністю відповідає системі поділу влади, оскільки кожна гілка єдиної державної влади реалізує повноваження через діяльність відповідних суб'єктів [13, с. 12]. Подібне тлумачення співвідношення цих понять підтримують Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов [14, с. 28]. Таку саму точку зору вважає найбільш плідною і Є.Б. Кубко, звертаючи увагу на те, що вона дає можливість вести пошук науково обгрунтованого розуміння предмета адміністративного права. У своїх наукових працях Є.Б. Кубко, разом із В.Б. Авер'яновим наголошують на тому, що поняття «державне управління» за сучасних умов слід вважати категорією значно ширшою за «державну виконавчу владу, оскільки державне управління здійснюється також органами зако-

нодавчої, виконавчої та судової гілок влади» [15, с. 31]. Є.Б. Кубко дотримується думки, що державне управління є передусім науковою категорією.

Визначаючи обгрунтованість та виваженість усіх розглянутих наукових позицій, звертаємо увагу на такі аспекти цієї проблеми.

По-перше, органи виконавчої влади — самостійний вид органів державної влади, які згідно з конституційним принципом поділу державної влади мають своїм головним призначенням здійснення однієї гілки державної влади — виконавчої. Інша загальноновизнана назва органів виконавчої влади — органи державного управління. Не заперечуючи того, що поняття «державне управління» дещо ширше за змістом, слід пам'ятати про те, що не всі напрями реалізації виконавчої влади опосередковуються у вигляді власне державного управління і не лише суб'єктами державної влади [16, с. 15].

По-друге, не завжди державне управління може розглядатися як виключно організаційно-правова категорія, а виконавча влада — як політико-правова. А.А. Коваленко, вважає, що «у сучасних політико-правових умовах важко чітко відокремити виконавчу та управлінську (адміністративну) функції виконавчої влади, коли першу з них асоціюють виключно зі сферою політики, а другу — з організаційно-правовою діяльністю, скоріше має місце діалектична єдність двох різних, але взаємопов'язаних функцій виконавчої влади. Перелічені функції виконавчої влади є настільки переплетеними з процесами управління, що ми просто не в змозі однозначно вказати, де закінчується політика і починається управління, і навпаки» [17, с. 43]. Так статтею 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» передбачено основні завдання Уряду України щодо забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України. Пі завдання можливо виконати лише за допомогою здійснення виваженої внутрішньої та зовнішньої політики держави.

По-третє, сучасні умови розвитку держави обумовлюють необхідність розгляду державного управління, в окремих випадках, як форми практичної реалізації виконавчої влади, що, як відмічає В.Б. Авер'янов, неприйнятно для потреб цілісного доктринального оцінювання співвідношення цих понять, але цілком допустимо в окремих випадках.

Аналізуючи місце співвідношення виконавчої влади в механізмі державного управління, можна констатувати постійне розширення її повноважень, що зумовлюється передусім потребами ефективного управління суспільними процесами сучасності.

*Література*

1. Гоббс Т. Основы философии: Сочинения в 2 т. — М.: Мысль, 1989. — Т. 1. — часть третья. **Гражданин** — С. 227.
2. **Виконавча влада і адміністративне право** / За ред. В.Б. Авер'янова. — К.: ІнЮре, 2002. — С. 17.
3. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции // **Вестник МГУ. Серия. Право.** — 1992. — №4. — С. 6.
4. **Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту.** // За загальн. Ред. В.Б. Авер'янова, К.: Наукова Думка, 2007. — С. 3.
5. Зоркин Д.А. Основы политологии: Ростов на Дону. Феникс., 1999.
6. **Конституція України — основний закон суспільства, держави, людини: науково-методичні рекомендації** / В.І. Луговий (ред.). — К.: Вид-во УАДУ, 1997. — С. 113.
7. **Энциклопедический юридический словарь** / Под ред. В.Е. Крутских. — М.: ИНФРА — М., 1999. — С. 27.
8. Гончаров Д.В. Гоптарева И.Б. Введение в политическую науку. — М.: Юристь, 1998. — С. 216.
9. **Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні.**: Указ Пре-

- зидента від 22.07.1998, № 810 // **Офіційний вісник України.** — 1999. — № 21. — С. 32.
10. **Державне управління: теорія і практика** / За ред. В.Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 2004. — С. 117.
11. **Виконавча влада і адміністративне право** / За ред. В.Б. Авер'янова. — К.: ІнЮре, 2002. — С. 18.
12. Сало І.Ф. **Фінансово-кредитна система України та перспективи її розвитку.** — К.: Наукова думка, 2000. — С. 13.
13. **Адміністративне право України: Підручник для юридичних вузів і факультетів** / За ред. Ю.П. Битяка. — Харків: Право, 2000. — С. 12.
14. **Административное право: Учебник** / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.П. Попова. — М.: Юристь, 2005. — с. 28.
15. **Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики** / За заг. ред. В.Б. Авер'янов. — К.: Факт, 2003. — С. 31.
16. *Там само.* — С. 15.
17. Коваленко А.А. **Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: Теорія і практика.** Монографія. — К.: Ун-т. держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. — С. 17; 43.

**П.В. Дихтисвский**

Государственное управление и исполнительная власть: соотношение, тенденции, развитие.

В статье рассматриваются основные положения оптимизации государственного управления.

Позномочия органов исполнительной власти. Научные позиции ученых — административистов в отношении структурных механизмов функционального определения исполнительной власти, разделения понятий «государственное управления» и «исполнительная» власть.

**P.V. Dihtievsky**

State administration and execution power: correlation tendency of modern development.

This article shows us the basic position of optimization state management, also increasing authorities.

Scientific position of scientists — their attitude are administrative for structural mechanism of executive power, division such concepts as "government" and "executive power".