

**Ю. С. ЛЕПЕХ**

Міжрегіональна Академія управління персоналом, Львівський інститут

**ОРГАНИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЇХ РОЛЬ  
В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ПРАВОТВОРЧОСТІ**

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2018, вип. 55(1), с. 19–25

*Питання про тлумачення термінів “органи публічного управління” та “органи державного управління” є фундаментальним у теорії держави та права. Особливої уваги потребують дослідження напрямів щодо співвідношення цих термінів. Системний аналіз наукової літератури та законодавства дозволяє виділити форми реалізації діяльності органів публічного управління.*

Поточне управління державою здійснюється органами виконавчої влади, саме тому питання щодо дослідження їх діяльності є досить актуальним в умовах сьогодення. Досліджуючи питання адміністративної правотворчості органів публічного управління варто звернути увагу на те, що в науці адміністративного права по-різному застосовують і тлумачать термін “публічне управління”. Зокрема, науковці вживають такі терміни: “виконавча влада”, “державне управління”, “публічна адміністрація”. Отже, логічним є дослідження наступного питання про співвідношення цих термінів.

Зазначимо, що практично в усіх навчальних посібниках з курсу “Адміністративне право” піднімається питання про державне чи публічне управління. Досліджували це питання такі вчені: В. Авер'янов, І. Бачило, І. Голосніченко, Р. Кукурудз, Т. Кукурудз, Є. Кубко, А. Мельник, І. Сало, І. Сквірський, С. Тихомиров, В. Халіпов та ін.

Таким чином, на основі комплексного аналізу теоретичних знань спробуємо виявити основні аспекти співвідношення “органи державного управління” та “органи виконавчої влади”, виділити форми організації діяльності органів публічного управління та визначити місце правотворчості у діяльності органів публічного управління.

Розглянемо два основних напрями у визначенні співвідношень між поняттями державне управління і виконавча влада.

Перший напрям об'єднує авторів, які вважають, що державне управління є поняттям більш ширшим ніж виконавча влада. Таку думку підтримують В. Авер'янов, Ю. Битяк, Р. Кукурудз, Т. Кукурудз, Є. Кубко, Ю. Козлов, Л. Попов.

За загальним правилом, державне управління — це “певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер” і полягає “в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень”. Свого часу проф. В. Авер’янов наголошував на тому, що державному управлінню “властиві всі ознаки виконавчої влади, яка і є відображенням поділу державної влади на окремі гілки. Воно спрямоване на виконання законів та інших нормативно-правових актів; пов’язане з використанням методів нормотворчості й розпорядливості; має підзаконний характер, передбачає можливість судового захисту громадянами своїх прав і свобод у разі їх порушення органами та посадовими органами та посадовими особами виконавчої влади”. Водночас вчений вказував, що державне управління здійснюється і “за межами функціонування виконавчої влади — у внутрішній організаційній діяльності органів інших гілок державної влади, на рівні державних підприємств, установ і організацій” [1, 119–120].

Отже, В. Авер’янов звертає увагу, що тенденцію до змішування понять “державне управління” і “виконавча влада” можна пояснити тим, що той вид діяльності держави, котрий в радянський період визначався як державне управління, вітчизняні фахівці почали механічно ототожнювати з реалізацією виконавчої влади. Це цілком допустимо в окремих випадках, але неприйнятно з наукової точки зору.

Дійсно, певне коло повноважень виконавчої влади реалізується у формі державного управління. У цьому випадку обсяги понять “державне управління” і “виконавча влада” практично збігаються.

Проте, автор пише, що виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, а й у різноманітних інших формах державної діяльності. У свою чергу, сфера державного управління не обмежується тільки діяльністю органів виконавчої влади. Тобто, ці явища і категорії за своїм змістом не збігаються.

В. Авер’янов робить висновок, що як державне управління у певній своїй частині реалізується поза межами виконавчої влади, так і виконавча влада у певній своїй частині реалізується (або може реалізовуватися) поза межами державного управління [2].

С. Тихомиров заперечує тотожність державного управління та виконавчої влади. На його думку “державне управління становить собою організаційно-правову форму здійснення виконавчої влади, вид державної діяльності, у межах якого практично реалізується виконавча влада, оскільки вона є політико-правовою категорією, в той час як державне управління — організаційно-правовою. Крім того, державне управління за своїм суб’єктним складом є більш ширшим, ніж виконавча влада, оскільки його суб’єктами можуть бути деякі державні органи, що не є органами виконавчої влади” (цит. за [3, 305]).

Подібна думка спостерігається і в наступному визначенні. Державне управління у вузькому розумінні — це виконавчо-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, а також інших органів, у частині реалізації ними виконавчо-розпорядчих функцій. Слід зазначити, що поряд із органами ви-

конавчої влади, для яких виконавчо-розпорядча діяльність є основною (саме тому вказані органи і є “серцевиною” державного управління у вузькому розумінні), державне управління у своїй частині реалізують також інші органи та посадові особи (Президент України, прокуратура, недержавні органи під час виконання делегованих повноважень тощо). Особливість щодо вказаної діяльності інших (не виконавчих) органів, яка дозволяє чітко відмежувати широке і вузьке розуміння державного права, полягає у наступному. Лише та частина з усієї сукупності видів діяльності державних органів, що має виконавчо-розпорядчий характер, є складовою державного управління (в його вузькому розумінні). Причому така діяльність не є провідною для вказаних органів, вона має другорядний, допоміжний, внутрішньоорганізаційний характер. Слід зазначити, що в адміністративному праві саме вузьке розуміння державного управління є основним, тому що такий підхід дає можливість якісно аналізувати виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади (для яких державне управління є основним напрямом діяльності), а також внутрішньо організаційну діяльність у рамках функціонування інших державних органів [4].

Інший напрям запропоновано у підручнику з адміністративного права, виданого під керівництвом Ю. Битяка, і полягає в тому, що виконавча влада не отожднюється з державним управлінням, яке характеризується як вид державно-владної діяльності. Питання про їх співвідношення постає у зв’язку з тим, що державне управління розглядають як виконавчо-розпорядчу діяльність, яка здійснюється системою органів виконавчої влади. Зазначимо також, що на сьогодні з практики державного будівництва нормотворчої діяльності (змісту нормативно-правових актів) майже зникли терміни “виконавчо-розпорядча діяльність” і навіть “державне управління”.

Розглядаючи співвідношення виконавчої влади й державного управління, слід виходити з того, що категорія “виконавча влада” є політико-правовою, а категорія “державне управління” — організаційно-правовою. Єдине, що їх об’єднує, це виконавча спрямованість.

Виконавчу владу представлено в механізмі поділу влади органами виконавчої влади. Державне управління здійснюється в межах цієї системи та іншими державними органами, не названими в Конституції України виконавчими, й виявляється у діяльності різних ланок державного апарату, які за своєю сутністю є органами державного управління. Основне його призначення — виконавча й розпорядча діяльність у межах, передбачених адміністративним правом, приписами (нормами), що складають адміністративне законодавство [5].

Подібне тлумачення співвідношення цих понять підтримують Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов [6, 28].

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” [7, 17].

Третій напрям ототожнює поняття виконавча влада та державне управління. Російський вчений В. Халіпов вказує на те, що виконавча влада являє собою систему органів державного управління, що діє на основі Конституції та принципів поділу законодавчої, виконавчої, судової влади (за [8, 53]).

Своє бачення державного управління відображено у працях Ю. М. Козлова. На його думку, це виконавча діяльність держави, що здійснюється органами державного управління чи виконавчим апаратом. Він наголошує на тому, що основною метою державного управління є забезпечення і реалізація норм законів. Тобто, у вищезазначених дефініціях простежується ототожнення державного управління з виконавчою владою. Доволі схоже визначення державного управління наведене С. С. Студеникіним, за яким державне управління — це виконавча і розпорядча діяльність органів державної влади. Підтримуючи наведені підходи, В. А. Юсупов зазначає, що державне управління — це владна організуюча діяльність виконавчо-розпорядчих органів державного управління. Таким чином, автор сконцентровує увагу на тому, що при здійсненні державного управління уповноважені органи мають право: 1) видавати і реалізовувати нормативно-правові акти; 2) проводити нагляд і охорону за реалізацією цих актів (за [9, 12]).

У монографії І. Ф. Сало “Фінансово-кредитна система України та перспективи її розвитку” пропонується замість поняття “державне управління” використовувати поняття “виконавча влада”, а відносини у сфері державного управління розглядати як відносини за участю виключно органів виконавчої влади [10, 13].

І. О. Сквірський [11, 292] зазначає, що термін “державне управління” дістався українській науці адміністративного права у спадок від радянських вчених-адміністративістів та продовжує займати домінуюче положення на сторінках наукових та навчальних видань з адміністративного права, з яких, відповідно, переміщується в тексти нормативних актів. Таким чином, надзвичайно актуальним завданням є вивільнення теорії адміністративного права від застарілих термінів та, відповідно, наповнення її категоріями, які мають відповідати не лише реаліям українського життя та практиці державотворення, але й законодавству Європейського Союзу як необхідної передумови європейської інтеграції нашої держави.

Держава далеко не усюди та не завжди здійснює державне управління. Її діяльність нині виявляється і в інших формах, якими є законотворення та судочинство. Законотворення є формою діяльності Верховної Ради України, а судочинство — органів судової влади. Що ж до державного управління, то воно має бути пов’язаним виключно з діяльністю органів виконавчої влади [12, 293].

Термін державне управління є категорією, яка повинна та може аналізуватися виключно через призму діяльності органів виконавчої влади. Таким чином, є усі підстави для того, щоб розділити та підтримати висловлену

в зарубіжній науковій літературі думку про доцільність введення у правовий обіг узагальнюючого терміна “публічне управління”, у межах якого могли б бути об’єднані різні, проте надзвичайно тісно пов’язані між собою форми управлінської діяльності — державне управління, самоврядне (муніципальне) управління та управління, спрямоване на реалізацію делегованих повноважень. Даний крок, на погляд науковців, має знайти подальше продовження як у текстах нормативних актів, так і на сторінках наукової літератури, насамперед, з адміністративного права. Інакше кажучи, нині склалися всі передумови для того, щоб термін державне управління був замінений поняттям “публічне управління”. Це дасть можливість більш чітко визначити предмет адміністративного права, переглянути ознаки та види адміністративно-правових відносин та, врешті-решт, наблизити навчальну та наукову літературу з адміністративного права до потреб правозастосовної практики. Важливою є заміна термінів також і з огляду на євроінтеграційні плани української держави, успішність реалізації яких залежить від того, наскільки українські правові акти, насамперед на термінологічному рівні, будуть узгодженими з відповідними правовими актами Європейського Союзу [11, 293–294].

Серед функцій органів публічного управління багато вчених належну увагу звертає на правотворчу.

Так, на думку М. Черноголовкіна, структурна складність та особливості виконавчої гілки державної влади такі, що ретельний її аналіз приводить до висновку про два рівні її функцій (за [12]).

Перший рівень охоплює основні функції виконавчої влади, що мають глобальне значення для життя суспільства. Кожна з них визначається об’єктом управління і способом впливу на нього органів виконавчої влади, саме:

- суспільний правопорядок і національна (державна) безпека. Цей надзвичайно важливий об’єкт управління, що є необхідною умовою збереження громадського суспільства і функціонування політичних, економічних і соціальних структур держави, зумовлює такі функції виконавчої влади, як охорона громадського порядку і забезпечення національної (державної) безпеки;
- галузі економіки, соціально-культурне, адміністративно-політичне будівництво (економіка, фінанси, освіта, охорона здоров’я тощо), функціонування всього названого корпусу можливе при постійному управлінському впливі на нього органів виконавчої влади, що виражається в керівництві, підборі кадрів, плануванні, регулюванні тощо. Даний об’єкт визначає регулятивно-управлінську функцію виконавчої влади.

Другий рівень становлять функції, що мають допоміжний характер і спрямовані на обслуговування основних функцій:

- нормотворча, тобто застосування правових норм, що полягає у створенні органами виконавчої влади нормативних актів управління;
- оперативно-виконавча, яка полягає в тому, що органи виконавчої влади забезпечують реалізацію правових норм, що містяться як у законах, так і у підзаконних актах;

- юрисдикційна, яка може бути представлена як діяльність її органів із застосуванням адміністративних, дисциплінарних, матеріальних і фінансових санкцій до громадян і працівників апарату державного управління, що вчинили правопорушення [12].

Цікавою є думка О. Хоменко, яка зазначала, що при характеристиці другого рівня функцій виконавчої влади йдеться не про самі функції, а про правові форми їх здійснення (за [12]).

Таким чином, можна дійти до висновку, що правотворча діяльність є складовою публічного управління.

Отже, проаналізувавши тлумачення термінів “органи виконавчої влади”, “органи державного управління” та “органи публічного управління”, у науковій літературі можна дійти висновку, що вчені по-різному їх розуміють та використовують. Більшість науковців підтримують тезу про те, що у широкому аспекті державне і публічне управління пов’язане з діяльністю усіх органів державної влади. У вузькому аспекті суб’єктами публічного управління є органи виконавчої влади. Таким чином, враховуючи викладене, можна дійти висновку, що не потрібно ні ототожнювати, ні встановлювати значну відмінність між термінами “державне управління” та “органи виконавчої влади”. Доволі є слушною точка зору тих науковців, які вважають, що діяльність органів виконавчої влади безпосередньо пов’язана із державним управлінням. Проте державне управління здійснюється також іншими органами державної влади. Тому, доцільно виділити дві форми реалізації діяльності органів публічного управління: правову та організаційно-управлінську. Правова форма реалізації тісно пов’язана із правотворчістю уряду. Організаційно-управлінська форма тісно пов’язана із здійсненням керівництва та виконанням загальнодержавних та місцевих завдань. Таким чином, правотворчість є складовою діяльності публічного управління.

## Джерела

---

1. *Авер’янов В. Б.* Державне управління // Юрид. енцикл.: у 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. К.: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 2: Д-Й. 1999. С. 119–120.
2. *Авер’янов В. Б.* Адміністративне право України. Співвідношення державного управління і виконавчої влади [Електронний ресурс] // Укр. підруч. онлайн. URL: <http://textbooks.net.ua/content/view/2568/15/>
3. *Бабич О. М.* Виконавча влада та її місце в системі державної влади // Держава і право: зб. наук. пр. 2010. Вип. 50. С. 302–309.
4. *Колесникова К.* Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації [Електронний ресурс] // Публічне управління: теорія та практика. 2013. Вип. 3. С. 41–45. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP\\_meta&C21COM=S&\\_S21P03=FILEA=&\\_S21STR=Pubupr\\_2013\\_3\\_8](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&_S21P03=FILEA=&_S21STR=Pubupr_2013_3_8)
5. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України. Співвідношення виконавчої влади, державного управління та адміністративного права [Електронний ресурс] // Електронна бібліотека Князева. URL: [http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak\\_admpu/part1/105.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part1/105.htm)

6. Административное право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова, Л. П. Попова. М.: Юристъ, 2005. 519 с.
7. 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. 512 с.
8. Артемчук Д. О. Виконавча влада: поняття та форми організації // Наук. вісн. між-нар. гуманітарного ун-ту. Серія: Юриспруденція. 2015. № 13 (Т. 1). С. 53–55.
9. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління // Юрид. наука і практика. 2011. № 2. С. 10–14.
10. Сало І. Ф. Фінансово-кредитна система України та перспективи її розвитку. К.: Наук. думка. 1995. 178 с.
11. Сквірський І. О. Публічне управління як категорія сучасного українського адміністративного права // Вісн. Запорізьк. нац. ун-ту. 2012. № 1 (1). С. 291–296.
12. Даничєва К. П. Функції Кабінету Міністрів України як провідні напрями діяльності // Форум права. 2014. № 4. С. 124–129.

**Лепех Ю. С. Органи публічного управління та їхня роль у адміністративній правотворчості.** З урахуванням планів нашої держави у сфері євроінтеграції досліджено застосування терміна “органи публічного управління” у науковій літературі та визначено роль адміністративної правотворчості у їх діяльності.

**Lepesh Yu. S. Public administration bodies and their role in administrative law-making.** Taking into account the plans of our state in the field of European integration, the application of the term “public administration bodies” in the scientific literature and the role of administrative law-making in their activities are explored. Particularly relevant today is the discussion on the interpretation of the terms “public administration” and “public administration”. Considerable attention is needed to study the direction of correlation of these terms. The first direction brings together the authors who consider the term “public administration” to be broader than “executive power”. Another direction is offered by authors who do not equate the executive with public administration. The third direction identifies the notion of “executive power” and “state administration”. The thesis was supported that it is expedient to introduce in general the general term “public administration”. There are two forms of realization of activity of public administration bodies: legal and organizational and managerial. The legal form of implementation is closely linked to the law-making government. Organizational-management form is closely linked with the implementation of leadership and the implementation of national and local tasks. Law-making is an integral part of public administration.

**Лепех Ю. С. Органы публичного управления и их роль в административной правотворчества.** С учетом планов нашего государства в сфере евроинтеграции исследовано применение термина “органы публичного управления” в научной литературе и определена роль административного правотворчества в их деятельности.

Надійшла 20 лютого 2018 р.