

УДК 342.6

**УРЯД В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ**  
**GOVERNMENT IN THE EXECUTIVE BRANCH: DEFINITION AND NATURE**

**Фідманський Р.М.,**  
*старший викладач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Досліджуються концептуальні підходи до проблем визначення поняття та сутності уряду, аналізуються положення конституційного законодавства про уряд, пропонується авторське визначення поняття «уряд». Автор зосереджує свою увагу на особливостях нормативно-правового змісту поняття «уряд» з використанням вітчизняного та зарубіжного досвіду (США, окремі країни ЄС).

**Ключові слова:** уряд, кабінет міністрів, рада міністрів, рада кабінету, виконавча влада.

Исследуются концептуальные подходы к проблемам определения понятия и сущности правительства, анализируются положения конституционного законодательства о правительстве, предлагается авторское определение понятия «правительство». Автор концентрирует свое внимание на особенностях нормативно-правового содержания понятия «правительство» с использованием отечественного и зарубежного опыта (США, отдельные страны ЕС).

**Ключевые слова:** правительство, кабинет министров, совет министров, совет кабинета, исполнительная власть.

We investigate conceptual approaches to the problems of definition and nature of government, examines the provisions of the legislation on constitutional government, the author proposes a definition of «government». The author focuses on the specifics of the legal meaning of «government» with national and international experience (USA, some EU countries).

**Key words:** government, cabinet, council of ministers, council cabinet executive.

**Постановка проблеми.** Державні функції в кожній країні здійснює розгалужена система органів [13, с. 50]. Незалежно від того, визнається або ні принцип розподілу влад, є органи, які здійснюють поточне керівництво справами держави, втілюють в життя внутрішні і зовнішньополітичні рішення [1, с. 288]. Серед таких органів виділяють найвищі, а саме: президент, парламент, уряд, суд. Саме на ці органи покладена реалізація їх основних повноважень у сферах законодавчої, виконавчої й судової влади [13, с. 51].

Відповідно до світової практики державного будівництва центральною ланкою всього державного механізму, його найважливішою складовою, є інститут що отримав назву «уряд» [15, с. 160]. Інститут уряду завжди викликав підвищений інтерес для його дослідження серед вітчизняних та зарубіжних науковців. Адже уряд є одним з найвищих органів держави, якому належить не тільки виконавча але й політична влада. Жодна країна світу не може існувати без цього інституту, так як головна роль у розробці, формуванні та здійсненні основних напрямів політики держави, шляхи і засоби їх досягнення відводиться саме йому [13, с. 53]. В системі державної влади уряд займає, як правило, домінуюче положення і його роль все більше і більше зростає із розвитком сучасного суспільства.

**Аналіз наукових джерел.** Серед українських та зарубіжних науковців застосовуються різні підходи до характеристики цього інституту, насамперед щодо поняття та сутності уряду. У зв'язку з цим проведення нових наукових досліджень з обраної проблематики набуває особливої ваги та значення. Оскільки становлення України як суверенної, незалежної, правової держави потребує вивчення широкого кола державно-правових проблем з урахуванням вітчизняного державотворення і зарубіжного досвіду регулювання організаційно-правових відносин.

Різні аспекти досліджуваної проблематики можна знайти у працях та наукових статтях як вітчизняних, так і зарубіжних учених, з-поміж яких можна назвати В.Б. Авер'янова, В.М. Бесчастного, А.З. Георгіцу, М.С. Горшеньова, І.І. Дахову, В.В. Марченко, В.Ф. Погорілка, С.М. Пашкова, О.В. Ріяку, В.М. Суботіна, О.В. Совгірю, О.В. Філонова, В.М. Шаповала та ін. Серед зарубіжних науковців особливу увагу заслуговують праці А.С. Автономова, Ф. Ардана, І.А. Алебастрової, С.Ю. Кашкіна, В.В. Маклакова, А.В. Малька, А.А. Мішина, А.І. Черкасова, В.Е. Чіркина, Л.М. Ентіна тощо.

**Мета** статті полягає в дослідженні поняття «уряду», а також його нормативно-правової сутності з використанням вітчизняного та зарубіжного досвіду (США, окремі країни ЄС).

**Вклад основного матеріалу.** Дослідження змісту поняття «уряд» в першу чергу слід розпочати із первинного з'ясування значення цього слова. Саме слово «уряд» багатогранне за своїм змістом і складається з кореня, що відображає різні громадські явища і стосунки. Наприклад, первісне значення слова «уряд» (англ. government, нім. Regierung, фр. Gouvernement, рос. правительство тощо), мають спільний корінь і цей корінь пов'язаний зі словом «вести». [11, с. 45]. Якщо взяти зміст слова «уряд» (рос. *правительство* – тут і далі курсив мій – Р.Ф.) із тлумачного словника В.І. Даля то він його тлумачить, як «правління або управління, начальствование». Зауважимо, що в цьому ж ряду однокорінних слів він називає «право» – запевнен-

ня в істині чого-небудь; «правильний» – згідний з правилами, на них заснований, їм відповідаючий; «правда» – істина на ділі та ін. [3, с. 377, 379].

Словник української мови тлумачить слово «уряд» у двох значеннях. В першому значенні, це «правління як діяльність», «дія», а у другому, як найвищий виконавчий та розпорядчий орган державної влади, який здійснює управління державою. [10].

Однак, поняття «уряд» відомо далеко не всім конституціям і дати однозначне визначення цьому терміну все ж непросто. Складність полягає в тому, що в різних країнах це слово означає зовсім не рівнозначні органи (за їх владними повноваженнями, способом формування і місцем в системі державного механізму). Слід зазначити, що у конституціях багатьох країн термін «уряд» взагалі може і не використовуватися, а для позначення відповідного органу слугує одна із офіційних назв, найчастіше – кабинет міністрів. Хочемо звернути увагу і на той факт, що в Конституції України термін «уряд» для характеристики, або позначення Кабінету Міністрів України також не застосовано. [4, с. 44].

У більшості країн світу конституції, як правило, регулюють діяльність уряду при цьому використовуючи різні найменування. Найбільш поширені такі: Уряд (Німеччина, Росія, Молдова, Франція, Чехія), Рада міністрів (Бельгія, Італія, Сирія), Кабінет міністрів (Азербайджан, Україна, Латвія), Кабінет (Ісландія, Японія), Державна рада (Китай, Норвегія, Республіка Корея, Швеція), Виконавча рада (Нова Зеландія), Федеральна рада (Швейцарія) і т.д. [5, с. 187]. У федеративних державах у назві уряду може позначатися державний устрій. Так, у ФРН він називається Федеральний уряд, у Швейцарії – Федеральна рада. Однак з погляду статистики, найчастіше вживаються терміни «Рада міністрів» і «Кабінет міністрів». Іноді ці терміни вживаються як синоніми, а іноді означають неоднакові поняття. Рада міністрів частіше зустрічається за парламентських форм правління. Кабінет, як правило, – за сильним президента або монарха («кабінет» вважалося таким, що діє при главі держави). Інколи ці поняття співіснують в одній країні. Так, у Великобританії уряд – це широке поняття. До нього входять близько 80 осіб. А всередині уряду є ще кабінет, що включає глав найвагоміших міністерств, до якого входять 18-20 осіб. Це ніби уряд в уряді. Іноді в рамках кабінету виокремлюють ще вузький внутрішній кабінет (3-5 осіб): прем'єр-міністр, міністр фінансів, міністр оборони й міністр внутрішніх справ. Зрозуміло, що це «найважливіші» міністри, які користуються найбільшим впливом і довірою прем'єр-міністра [14, с. 102].

У більшості європейських країн вже сформувалася традиція називати кабінети за прізвищем особи, що виконувала і виконує функції прем'єр-міністра: кабінет М. Тетчер, кабінет Т. Блера, або за назвою домінуючої в уряді політичної партії – консервативний кабінет, соціал-демократичний, ліберальний тощо. [11, с. 46].

У науковій літературі все частіше вчені розмежовують широкий та вузький аспекти поняття «уряд». У широкому аспекті під урядом слід розуміти, як сукупність органів виконавчої влади, які здійснюють свою діяльність відповідно до зазначених конституціями та законами держави повноважень з метою забезпечення сталого соціально-політичного та соціально-економічного розвитку держави,

додержання прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин. У вузькому аспекті уряд має розумітися як діючий на підставі конституційних положень вищий загальнодержавний колегіальний орган, який здійснює управління виконавчою та розпорядчою діяльністю в державі з метою реалізації внутрішньої та зовнішньої політики і додержання конституційних прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин. [8, с. 4].

Український вчений В.М. Шаповал термін «уряд» розглядає у двох значеннях. По-перше, він ним позначає систему державних органів і посадових осіб, які здійснюють виконавчу владу (звідси уряд фактично отожднюється з поняттям виконавчої влади в її організаційному прояві). По-друге, урядом називає конкретний державний орган, котрий виступає по суті центральним колегіальним органом виконавчої влади. [15, с. 286].

Інший український вчений А.З. Георгіца під поняттям «уряд» розглядає вже у трьох значеннях. У першому, найширшому розумінні, цей термін означає сукупність політичних органів держави, включаючи парламент. У другому, менш широкому значенні – сукупність органів, які утворюють виконавчу владу, тобто главу держави і раду міністрів. І нарешті, в останньому, вузькому розумінні, під урядом розуміється тільки та частина виконавчої влади, яка утворена з колегиї міністрів (рада міністрів), за винятком глави держави. [2, с. 348].

Однак у деяких країнах поняття «уряд» означає більш широке поняття. Наприклад, англійське слово «government» в одному значенні означає «уряд», [6, с. 283], а в іншому більш широке поняття – правління або взагалі систему законодавчих, виконавчих і судових органів, включаючи главу держави. [12, с. 279].

Американські вчені під урядом розуміють всю державну машину. Очевидно, саме внаслідок розпливчастості терміна «уряд» в англійській мові частіше вживається конкретніший для них термін – виконавча або урядова влада. Такі позначення відмежовують функції ради міністрів, кабінету міністрів від функцій інших галузей влади, від інших ланок державного механізму і дають можливість вивчати їх у рамках їхніх власних повноважень і можливостей. [7, с. 283].

Відомі російські вчені Б.А. Страшун, В.Е. Чиркин і А.А. Мішин при визначенні поняття уряду близько сходяться на думці про те, що уряд – це колегіальний виконавчий орган влади, що має загальну компетенцію що здійснює керівництво державним управлінням. [9, с. 127]. Правда, таке визначення швидше відноситься до парламентських республік і не зовсім прийнятне для президентських республік і дуалістичних монархій, адміністрація із загальною компетенцією очолюється не колегіальним органом, а одноосібно президентом або монархом.

Навіть в президентській республіці, де президент персоналізує виконавчу владу, є реальний уряд. Однак він може позначатись якимось службовим словом, що не збігається з офіційним найменуванням. Наприклад, у Конституції США поняття уряду не зустрічається, а в законодавстві використовують терміни «виконавча влада» та «президентська адміністрація». Так у США президент має кабінет, що складається з 10 – 11 міністрів. Те, що розуміється під урядом у європейському значенні слова, у США називається адміністрацією президента. [7, с. 285].

У юридичній літературі все більше і більше говориться про зростання ролі та самостійності уряду. На це звертають нашу увагу російські вчені В.М. Баглай, Ю.І. Лейбо та Л.М. Ентін. Зростаючу роль і самостійність уряду вони обґрунтовують у сформованій теорії «самостійного мандату», яка виникла у Великобританії та отримала порівняно широке поширення. Ця теорія полягає в тому, що виборці на загальних виборах висловлюються не стільки за того або іншого кандидата в депутати, скільки за урядову політику або проти неї. Тим самим вони дають

певний мандат уряду, який діє по волі виборців, і не повинен залежати від капризів парламентської боротьби. Голосуванню на парламентських виборах надається значення плебісциту з питання про довіру певній особі (президентові, прем'єрові), або уряду в цілому. Інакше кажучи, обираються депутати, але на голосування ставиться питання про довіру уряду. В окремих країнах навіть сам уряд (Швейцарія), або його глава (Ізраїль) обираються населенням. У своїх дослідженнях науковці прийшли до висновку, що концепція «самостійного мандату» служить подальшому применшенню значення «Представницького правління», і виправданню посилення виконавчої влади. [6, с. 127]. Інший російський вчений А.В. Малько вважає, що уряд здійснює загальне керівництво державними (публічними) справами і *відповідає перед народом за свою діяльність*. Він вважає, що в умовах демократії уряд повинен виражати загальні (загальнонаціональні) інтереси, а не приватні, корпоративні або регіональні. Уряд повинен забезпечувати проведення внутрішньої і зовнішньої політики, охорону конституційного ладу і встановленого правопорядку, де останній наділений широкими виконавчо-розпорядчими повноваженнями і як правило, займає домінуюче положення. [5, с. 187].

На думку В.М. Селіванова, уряд сьогодні, залишаючись формально вищим органом державного управління, фактично перетворюється на вищий орган державної влади, тобто становиться волеформуючим політичним закладом. Посилення виконавчої влади, розширення її функцій та розповсюдження впливу на всі її сфери життєдіяльності суспільства відноситься до однієї з найважливіших тенденцій, що характеризують розвиток сучасної держави [14, с. 102].

Слушну думку висловила О.В. Совгіря яка вважає, що найбільш ґрунтовним та науково виваженим слід вважати підхід, за яким визначення поняття уряду потрібно надавати через характеристику елементів його правового статусу з урахуванням конкретних соціальних, історичних та інших особливостей, що характеризують зазначений інститут у кожній державі [11, с. 48].

Отже, при узагальненні проведеної роботи, можна прийти до висновку, по-перше, що використання в конституційному праві різними державами неоднакових понять, термін «уряд» являється як би узагальнюючим. Конкретне його трактування багато в чому залежить від форми правління тієї чи іншої держави.

По-друге, у результаті проведеного аналізу зміст поняття «уряд» можна розкрити через наступні ознаки: 1) вищий колегіальний виконавчий орган держави; 2) порядок формування та організація діяльності уряду визначаються системою принципів закріплених на законодавчому рівні загального та спеціального характеру; 3) діяльність уряду забезпечується системою правових та організаційних гарантій; 4) уряд є органом загальної компетенції; 5) уряд наділений у своїй діяльності повноваженнями виконавчого та розпорядчого характеру; 6) реалізація повноважень уряду здійснюється на підставі Конституції та законів; 7) уряд відповідальний перед президентом та підконтрольний і підзвітний парламенту; 8) уряд несе політичну та конституційно-правову відповідальність за свою діяльність [11, с. 48].

По-третє, підсумовуючи аналіз визначень терміну уряд у науковій літературі та законодавстві (насамперед, у конституціях), можна запропонувати таке визначення: уряд – колегіальний, постійно діючий, вищий орган виконавчої влади загальної компетенції, який наділений повноваженнями виконавчо-розпорядчого характеру, здійснює загальне управління державними справами згідно із нормами закріпленими Конституцією та чинним законодавством з метою реалізації внутрішньої та зовнішньої політики та додержання конституційних прав, свобод, інтересів учасників суспільних відносин. Така дефініція підкреслює одну дуже важливу рису – уряд має діяти не на власний розсуд,

а в існуючому в даній державі правовому полі. Конституційно-правовий інститут уряду складається з норм, що регулюють, перш за все, порядок формування, повноваження уряду, його структуру, підзвітність, взаємостосунки

його членів як між собою, так і з іншими державними органами. Уряд у більшості зарубіжних держав є основним інструментом здійснення політики держави в усіх сферах суспільного життя.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. / А.С.Автономов – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – С. 460.
2. Георгіца А.З. Конституційне право зарубіжних країн: Навчальний посібник / А.З.Георгіца. – Чернівці: «Рута», 2000. – С. 424.
3. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка / В.Даль. – Т. III. – М.: Русский язык, 1982. – 683 с.
4. Ермолін В.П. Конституційні засади виконавчої влади в Україні (проблеми теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Ермолін Володимир Павлович. – К., 2002. – С. 199.
5. Конституционное право зарубежных стран / О.В. Афанасьева, Е.В. Колесников, Г.Н. Комкова, А.В. Малько; Под общ. ред. д. ю. н., проф. А. В. Малько. – М.: Норма, 2004. – С. 320.
6. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
7. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: Навч. посіб. / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Суботін, С.М. Пашков, За ред. В.М. Бесчастного. – 2-ге вид., стер. – К.: Знання, 2008. – С. 467.
8. Марченко В.В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, ФРН, Іспанії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В.М. Марченко. – Х., 2008. – С. 20.
9. Сизько І.А., Чепурнова Н.М. Конституционное право зарубежных стран: Учебно-практическое пособие / И.А.Сизько, Н.М.Чепурнова. – М.: МЭСИ, 2007. – с. 184.
10. Словник української мови. – К., 1979. – 1024 с.
11. Совгиря О.В. Конституційно-правовий статус КМУ: сучасний стан та тенденції розвитку: монографія / О.В. Совгиря. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – С. 464.
12. Кашкин С.Ю. Правительство // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4-х т.: Т. 2 / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК. – С. 279.
13. Волощук О.Т. Взаємовідносини глави держави і уряду / О.Т. Волощук // Науковий вісник Чернівецького університету. – 2011. – Випуск 597. Правознавство. – С. 23.
14. Селиванов В.Н. Государственный механизм управления США в условиях углубления общего кризиса капитализма / В.Н. Селиванов. – К.: Наукова думка, 1983. – С. 190.
15. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс: підручник / В.М. Шаповал. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – С. 480.
16. Конституційне право зарубіжних країн / За заг. ред. В.О. Ріяки. К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 160.