

ТИПОЛОГІЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ УРЯДІВ У СУЧАСНИХ ДЕМОКРАТИЧНИХ ДЕРЖАВАХ

Гецько В.В.,

кандидат юридичних наук,
кафедра міжнародного права,

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Гецько В.В. Типологія та функціонування урядів у сучасних демократичних державах.

У статті здійснено комплексний аналіз процесів формування урядів у демократичних країнах із парламентською та змішаною формами правління. Досліджено особливості партійного характеру формування урядів, який є переважаючим у сучасних демократичних системах. Виявлено, що безпартійні уряди створюються лише в трьох випадках: у демократичних президентських системах, у демократичних парламентських і змішаних системах з особливою метою або на обмежений термін, а також у недемократичних режимах. Проаналізовано основні типи урядів – однопартійні уряди більшості, уряди меншості та коаліційні уряди більшості – з погляду їхньої стабільності та ефективності функціонування.

Значну увагу в статті приділено аналізу причин формування урядів меншості, які відіграють важливу роль у парламентських демократіях, особливо в країнах Європейського континенту. Виявлено, що такі уряди можуть виникати як результат бажання парламенту уникнути політичної кризи, внаслідок особливостей політичної культури, через фрагментованість або поляризацію партійної системи, а також як наслідок специфічної політичної кризи. Детально розглянуто особливості коаліційних урядів, які, попри поширену думку про їхню нестабільність, можуть функціонувати досить ефективно, особливо якщо формуються з ідеологічно близьких партій.

У статті також досліджено чинники, що впливають на стабільність різних типів урядів, зокрема характер партійної системи, особливості політичної культури, економічна ситуація, інституційні механізми, а також здатність політичних лідерів до компромісів. Особливу увагу приділено проблемам формування ефективних урядів у нових демократичних державах, зокрема посткомуністичних, де процес ускладнюється відсутністю тривалих демократичних традицій та досвіду міжпартійної співпраці. Обґрунтовано, що подолання цих труднощів вимагає не лише інституційних реформ, але й зміни політичної культури та розвитку навичок компромісу і співпраці серед політичних лідерів. Зроблено висновок про необхідність пошуку оптимальних моделей формування урядів, які б забезпечували політичну стабільність та ефективність державного управління в конкретних політичних умовах.

Ключові слова: уряд, парламентаризм, коаліція, політична стабільність, міжпартійна співпраця, досвід зарубіжних країн.

Getsko V.V. Typology and functioning of governments in modern democratic states.

The article carries out a comprehensive analysis of the processes of government formation in democratic countries with parliamentary and mixed forms of government. The features of the party nature of government formation, which is predominant in modern democratic systems, are studied. It is revealed that non-party governments are created only in three cases: in democratic presidential systems, in democratic parliamentary and mixed systems with a special purpose or for a limited term, as well as in non-democratic regimes. The main types of governments are analyzed – single-party majority governments, minority governments and coalition majority governments – in terms of their stability and effectiveness of functioning.

Considerable attention is paid in the article to the analysis of the reasons for the formation of minority governments, which play an important role in parliamentary democracies, especially in the countries of the European continent. It is found that such governments can arise as a result of the parliament's desire to avoid a political crisis, due to the peculiarities of political culture, due to the fragmentation or polarization of the party system, as well as as a consequence of a specific political crisis. The features of coalition governments are considered in detail, which, despite the widespread opinion about their instability, can function quite effectively, especially if they are formed from ideologically close parties. The article also examines the factors affecting the stability of different types of governments, in particular the nature of the party system, the peculiarities of political culture, the economic situation, institutional mechanisms, as well as the ability of political leaders to compromise. Particular attention

is paid to the problems of forming effective governments in new democratic states, in particular post-communist ones, where the process is complicated by the lack of long-standing democratic traditions and experience of inter-party cooperation. It is substantiated that overcoming these difficulties requires not only institutional reforms, but also changes in political culture and the development of skills of compromise and cooperation among political leaders. The conclusion is made about the need to find optimal models of government formation that would ensure political stability and efficiency of public administration in specific political conditions.

Key words: government, parliamentarism, coalition, political stability, inter-party cooperation, experience of foreign countries.

Постановка питання. Дослідження особливостей формування урядів у демократичних державах набуває особливої актуальності в умовах становлення та розвитку сучасних політичних систем. Трансформаційні процеси, що відбуваються у багатьох країнах світу, зокрема посткомуністичних, вимагають глибокого аналізу механізмів взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади, а також розуміння ролі парламентської більшості у забезпеченні ефективного урядування.

Актуальність проблематики також зумовлюється необхідністю пошуку оптимальних моделей формування урядів, які забезпечували б політичну стабільність та ефективність державного управління. Особливої значущості набуває вивчення різних типів урядів – однопартійних урядів більшості, урядів меншості та коаліційних урядів – з метою визначення їхніх переваг та недоліків у контексті конкретних політичних систем та традицій.

Метою дослідження є комплексний аналіз моделей формування урядів у демократичних державах з парламентською та змішаною формами правління, визначення факторів, що впливають на стабільність та ефективність урядів різних типів, а також виявлення особливостей взаємодії між партійними фракціями в парламенті та урядом у процесі здійснення державної влади.

Стан опрацювання проблематики. Дослідження ґрунтується на широкій джерельній базі, що включає праці вітчизняних і зарубіжних науковців у сфері конституційного права, політології та теорії державного управління. Зокрема, використано наукові розвідки, присвячені вивченню парламентаризму, формування урядів у демократичних країнах, а також взаємодії між законодавчою та виконавчою гілками влади. Особливу увагу приділено працям, у яких аналізуються типологія урядів, причини та наслідки формування урядів меншості, а також феномен коаліційних урядів у парламентських демократіях.

Виклад основного матеріалу. Дослідження сучасного парламентаризму як у теорії, так і на практиці дає можливість детальніше аналізувати функціональне значення парламентської більшості у відносинах між законодавчою та виконавчою владою. Особливо це стосується формування стійкого коаліційного уряду та контролю парламенту за його роботою. З юридичної перспективи парламентський контроль над урядом реалізується через процедури вотуму довіри або резолюції недовіри, тоді як політичний аспект цього контролю проявляється у взаємодії між різними партійними фракціями та групами в парламенті.

У сучасному світі безпартійні уряди (де призначення на міністерські посади відбувається без урахування партійної приналежності) формуються лише за трьох обставин: по-перше, в демократичних президентських системах; по-друге, в демократичних парламентських і змішаних системах з особливою метою або на обмежений термін (як-от уряди «національної єдності» під час кризових ситуацій або тимчасові уряди, призначені главою держави для забезпечення керівництва до проведення парламентських виборів і формування партійного уряду за стандартною процедурою); по-третє, в недемократичних режимах.

У першому випадку президент має свободу призначати на урядові посади будь-яких фахівців, які розглядаються виключно як помічники президента у здійсненні виконавчої влади, а тому не мають власної політичної ваги. Партії ж у парламенті стоять перед вибором: підтримувати чи не підтримувати політичний курс президентської адміністрації [1].

У другому випадку йдеться про формування «уряду національної єдності» або тимчасового уряду. «Уряди національної єдності» створювались у Великій Британії протягом першої половини XX століття (під час обох Світових воєн, а також у період економічної кризи, коли спостерігалось стрімке зниження впливу лібералів і посилення позицій лейбористів, які, втім, ще не могли забезпечити власну більшість), а також у післявоєнній континентальній Європі (зокрема, в Бельгії) [2, с. 76].

Ідея створення «уряду національної єдності» полягає в об'єднанні широкого спектру політичних партій, які мають відкласти взаємні протиріччя та конкуренцію заради досягнення спільної мети (як-от перемога у війні, післявоєнна відбудова, прискорення економічного розвитку чи підтримка реформ). Передбачається, що така спільна мета забезпечить стабільність коаліції між партіями, які за звичайних обставин є політичними суперниками. Проте на практиці поточні розбіжності у

відносинах між партіями зазвичай виявляються сильнішими за спільність намірів, тому уряди «національної єдності» рідко функціонують тривалий час і ще рідше повністю реалізують свої задекларовані програми [3, с. 46].

У випадку, коли неможливо сформувати уряд звичайним шляхом (через відсутність підтримки парламентом будь-яких кандидатур) і відбувається розпуск парламенту, може бути створений тимчасовий безпартійний уряд (також відомий як діловий чи службовий уряд). Такий уряд виконує свої функції до формування нового уряду після проведення парламентських виборів.

Що стосується недемократичних режимів, то говорити про партійний характер уряду там недоречно з очевидних причин: політичні партії або заборонені, або перебувають під контролем режиму, або функціонують як квазідержавні установи, а не як органи політичного представництва інтересів громадян.

У переважній більшості демократичних країн із парламентською та змішаною формою правління формування й функціонування уряду має партійний характер. Це твердження можна прийняти з певними застереженнями щодо таких випадків: по-перше, перші реформаторські уряди у посткомуністичних країнах формувалися без урахування партійних принципів; по-друге, у деяких президентсько-парламентських режимах уряди не обов'язково створюються парламентськими політичними партіями. У президентсько-парламентських системах (наприклад, в Еквадорі, Перу, Республіці Корея, Росії, Україні, Шрі-Ланці), де уряд відповідальний як перед парламентом, так і перед президентом, після схвалення парламентом кандидатури прем'єр-міністра президент під час формування уряду може не надавати особливого значення партійному складу парламенту [2, с. 78].

У такому випадку взаємини між парламентськими фракціями та урядом формуються за принципами «жорсткого» розподілу державної влади, типовими для президентських режимів. Однак, на відміну від президентських систем, у президентсько-парламентських режимах президент має можливість перекласти відповідальність за невдачі на уряд, який він формально не очолює і за який формально не відповідає. Це становить істотний недолік зазначеної моделі, яка містить значний потенціал для конфліктів і не сприяє узгодженості дій різних гілок влади.

Партійний характер формування та функціонування уряду в парламентських і президентсько-прем'єрських режимах проявляється в конкретному механізмі представництва партій у кабінеті. Залежно від кількості партій, представлених у кабінеті, та кількості місць, які їхні фракції мають у парламенті, розрізняють однопартійні уряди більшості, уряди меншості та коаліційні уряди більшості. Розгляньмо детальніше цю класифікацію.

Однопартійний уряд більшості формується партією, яка за підсумками виборів самостійно має абсолютну більшість місць у парламенті. У такому випадку кабінет представлений керівництвом цієї партії, що забезпечує максимальний рівень співпраці між урядом і парламентом. Іншим партіям відводиться роль опозиції, що включає критику урядових дій та демонстрацію виборцям своєї потенційної ефективності як урядовців. Якщо опозиція успішно виконує цю роль, на наступних виборах вона може помінятися місцями з правлячою партією. Така модель функціонує у Великій Британії, деяких її колишніх домініонах (наприклад, у Новій Зеландії), а також окремих континентальних європейських країнах (зокрема, у Швеції) [4, р. 331].

Уряд меншості створюється представниками партії (чи партій), які не володіють більшістю парламентських місць. Це достатньо розповсюджена практика, особливо в парламентських демократіях Європейського континенту: більше ніж третина урядів у цих державах формувалася на правах меншості після закінчення Другої світової війни. Серед факторів, що спричиняють появу урядів меншості, виділяють: а) бажання парламенту уникнути політичної кризи та свого розпуску через підтримку такого уряду; б) історичні традиції або особливості політичної культури (наприклад, усталена практика підтримки уряду меншості чи усвідомлення тимчасової необхідності такої підтримки, коли коаліцію сформувати неможливо); в) фрагментованість політичної системи (наявність кількох основних партій (3-5) з мінімальними ідеологічними відмінностями, де жодна не має більшості, але кожна уникає розподілу влади й відповідальності з конкурентами, що змагаються за той самий електорат); ідеологічна поляризація партійної системи (коли партії, навпаки, занадто відрізняються ідеологічно); г) наслідок специфічної політичної кризи (як-от уряд меншості Єжи Бузека у Польщі, що виник після корупційного скандалу в уряді весною 2000 року) [2, с. 80].

Уряд меншості також може бути призначений як тимчасовий до проведення нових виборів. У деяких країнах формування уряду меншості може відбуватися через особливості інституційної системи: наприклад, у Швеції кандидатура прем'єр-міністра, запропонована спікером парламенту, вважається затвердженою, якщо більшість депутатів не проголосує проти неї. Це створює цікаві прецеденти, як-от випадок 1978 року, коли кандидатуру Ули Ульстена підтримала лише десята частина депутатів риксдагу, але опоненти не змогли зібрати достатню кількість голосів для блокування його призначення [5, с. 67].

Водночас, формування уряду меншості може стати компромісним рішенням політичної кризи, особливо коли цей процес супроводжується укладанням спеціальних угод між партіями в уряді та парламенті. Проте відсутність стабільної парламентської підтримки з усіх питань суттєво обмежує ініціативність такого уряду. Ухвалення рішень, запропонованих урядом, вимагає додаткових переговорів і пошуку компромісів. Стабільність та ефективність урядів меншості значною мірою визначаються тактичними інтересами парламентських фракцій та їхньою готовністю до співпраці з урядом [4, с. 339].

Коаліційні уряди більшості створюються партіями, з яких жодна самостійно не має парламентської більшості. Об'єднавшись, партії здобувають як більшість, так і урядові посади, які розподіляються в процесі міжпартійних переговорів. Такі переговори можуть проводитися до виборів (формування передвиборчих блоків), після виборів (після початку роботи нового парламенту) або між цими етапами (внаслідок відставки уряду і в ході формування нового). У цьому випадку, залежно від співвідношення чисельності партійних фракцій у парламенті, відносини партнерів у коаліції можуть бути рівноправними (тоді посади розподіляються шляхом тривалих консультацій, переговорів і взаємних поступок) або нерівноправними (коли домінуюча партія надає іншим партіям – молодшим партнерам – певні міністерства в обмін на політичну підтримку їхніх фракцій) [2, с. 81].

Коаліційні уряди виявляються менш стабільними порівняно з однопартійними, оскільки при прийнятті та особливо реалізації рішень прем'єр-міністр змушений вдаватися не до механізмів партійної дисципліни, а до міжпартійної дипломатії. Стабільність таких урядів залежить від характеру партійної системи (наскільки суттєво різняться інтереси партій і якою є їхня готовність до компромісів), особливостей виборчої системи, економічної ситуації, зокрема рівня ВВП на душу населення (складні економічні умови породжують партійну нестабільність і фрагментацію: партії намагаються використовувати незадоволення електорату, мобілізуючи зацікавлені групи, які прагнуть політичного представництва; часто партії конкурують за одні й ті самі групи політично активних виборців), розподілу фракцій у парламенті (що визначає легкість і швидкість отримання урядовою коаліцією підтримки парламенту) тощо [6, с. 33].

Відтак, формування коаліцій вважається небажаним явищем – але в більшості парламентських і президентсько-прем'єрських режимів створюються саме коаліційні уряди, оскільки отримання однією партією більшості місць у парламенті є радше винятком, ніж правилом. Більше того, середня тривалість функціонування коаліційних урядів у демократичних країнах лише незначно поступається тривалості існування однопартійних урядів більшості, якщо формується мінімальна коаліція ідеологічно близьких партій [5, с. 254].

Ця статистика встановлює певні вимоги до лідерів партій. Найважливіша з них – здатність до досягнення компромісів під час формування уряду та узгодження позицій у процесі урядування для забезпечення стабільності коаліції. Такі умови не завжди вдається дотримати в реальному політичному житті, де учасники змагаються за обмежені ресурси (владу, матеріальні блага, статус). Причому, якщо в європейських парламентських країнах традиції політичного життя формувалися протягом десятиліть відносно стабільного розвитку, то в нових демократичних державах, з огляду на недемократичне минуле та складність трансформаційних процесів, покладатися виключно на еволюційний розвиток не завжди доцільно [2, с. 81].

Висновки. Проведений аналіз демонструє, що в більшості демократичних країн із парламентською та змішаною формами правління формування урядів має партійний характер, за винятком окремих випадків, пов'язаних із особливими політичними обставинами або історичними традиціями. У демократичних системах існують три основні типи урядів: однопартійні уряди більшості, уряди меншості та коаліційні уряди більшості, кожен з яких має свої переваги та недоліки з точки зору стабільності та ефективності функціонування.

Дослідження показує, що стабільність урядів значною мірою залежить від характеру партійної системи, особливостей політичної культури, економічної ситуації та інституційних механізмів. Особливо важливим фактором є здатність політичних лідерів до компромісів та узгодження позицій, що набуває особливого значення у випадку коаліційних урядів. При цьому, всупереч поширеній думці, коаліційні уряди можуть бути досить стабільними, якщо формуються з ідеологічно близьких партій і функціонують у рамках усталених демократичних традицій.

У нових демократичних державах, зокрема посткомуністичних, процес формування ефективних урядів ускладнюється відсутністю тривалих демократичних традицій та досвіду міжпартійної співпраці. Подолання цих труднощів вимагає не лише інституційних реформ, але й зміни політичної культури, розвитку навичок компромісу та співпраці серед політичних лідерів. Лише за таких умов можливе створення стабільних та ефективних урядів, здатних забезпечити стійкий демократичний розвиток держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Проблеми державно-правової реформи в Україні. Зб. наук. праць / Ін-т законодавства Верховної Ради України. К., 1997. Вип. 3. 284 с.
2. Голишев В.М. Парламентські об'єднання: світовий досвід та українська практика (політологічний аналіз): *Дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук. за спец.: 23.00.02 „політичні інститути та процеси“*. К., 2004. 212 с.
3. Павленко Р.М. Парламентська відповідальність уряду. К.: КМ Академія, 2002. 255 с.
4. Ware A. Political Parties and Party Systems. Oxford: Oxford University Press, 1996. 390 p.
5. Белов Д.М. Проблеми реформування державної влади в умовах нової парадигми українського конституціоналізму. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Випуск 19. Ужгород. 2012. С. 65–69.
6. Белов Д.М. Порівняльне правознавство (прикладне дослідження). *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2008. Випуск 10. С. 338–340.
7. Schumpeter J. Capitalism, Socialism, and Democracy. New York: Harper&Row, 1950. P. 250–283.
8. Шляхтун П.П. Політологія. К.: Либідь, 2002. 574 с.
9. Бабкіна О.В., Горбатенко В.П. Політологія: *Посібник для студентів вузів*. К.: Вид. центр «Академія», 1998. 611 с.