

УДК 321.17

ОСОБЛИВОСТІ УРЯДІВ МЕНШОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СИСТЕМ ПОЗИТИВНОГО ТА НЕГАТИВНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

Надія Панчак-Бялоблоцька

*Вища школа регіональної економіки,
вул. Лелевела, 7, 99-300, Кутно, Польща
e-mail: nadia.panczak-bialoblocka@gmail.com*

Розглянуто особливості формування, принципи діяльності, стабільність урядів меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму. Визначено місце урядів у системах міжінституційних відносин європейських парламентських демократій, сутність розподілу парламентських демократій на системи позитивного і негативного парламентаризму та ін.

Ключові слова: уряд меншості, парламентська демократія, позитивний парламентаризм, негативний парламентаризм, вотум довіри/вотум інвестиції, однопартійний і коаліційний уряд меншості, стабільність урядів.

У сучасних європейських конституційних системах правління (парламентських монархія, парламентських і напівпрезидентських республіках) спостерігаються стійкі тенденції розвитку *парламентської демократії* та *парламентаризму*, підвищення їхньої ролі в управлінні суспільними процесами, відродження ідеї первинності законодавчої влади у державному механізмі. Діяльність парламенту сприяє застосуванню системи стримувань/противаг не лише між окремими елементами механізму держави, а й усередині законодавчого органу. Проте в умовах парламентської демократії роль інституту парламенту та феномену парламентаризму важливі в контексті *міжінституційних відносин*, наприклад, впливу парламенту на процес формування, функціонування та припинення повноважень уряду. Це особливо актуально у випадку урядів меншості, оскільки вони представлені партіями, які сумарно не мають постійної більшості у парламенті, тому залежать від ситуативних домовленостей між різними партіями і депутатами. Отже, в умовах урядів меншості особливого значення набувають формальні й фактичні параметри міжінституційних відносин парламенту та уряду – роль інституту парламенту і феномен парламентаризму. Всі парламентські демократії за механізмами впливу парламентів на формування та припинення повноважень урядів розподіляють на системи *позитивного та негативного парламентаризму* [2; 3; 5; 7; 8; 11; 15; 17; 19].

Специфіка усіх систем *позитивного парламентаризму* полягає в тому, що формування уряду тут безпосередньо залежить від позитивного (підтриманого абсолютною/відносною більшістю депутатів парламенту) вотуму довіри урядові з боку парламенту. Тобто уряд розпочинає діяльність лише після того, як йому (прем'єр-міністрові, персональному складу і/чи програмі) абсолютною або відносною більшістю депутатів парламенту (залежно від конкретного аналізованого випадку) буде надано вотум довіри /вотум інвестиції. Відтак, урядовий кабінет є чинним доти, доки він користується довірою парламенту або ж йому не буде висловлено позитивного (підтриманого абсолютною чи відносною більшістю депутатів парламенту) вотуму недовіри (у тім числі звичайного чи конструктивного вотуму недовіри). Отже, в умовах систем позитивного парламентаризму довіра/інвестиція уряду постійна та забезпечується і на етапі його ініціювання/формування, і в процесі його функціонування. Це також передбачає, що в інструменті позитивного парламентаризму інкорпоровано механізм

впливу на формування уряду вотуму довіри/вотуму інвестиції, тривалості формування уряду, ролі форматора, а також передбачуваних наслідків дострокового припинення повноважень урядів. Загалом інститут парламенту в процесі формування та визначення типу і композиції урядів у системах позитивного парламентаризму вагомий, визначальний. Із прикладів систем позитивного парламентаризму в європейських парламентських демократіях вирізняють Бельгію (тут особливості вотуму довіри/інвестиції не окреслено формально, але їх застосовують на практиці), Болгарію, Грецію, Естонію, Ірландію, Іспанію, Італію, Латвію, Литву, Мальту, Німеччину, Польщу, Румунію, Словенію, Словаччину, Угорщину, Фінляндію (з 2000 р.), Хорватію і Чехію.

У системах *негативного парламентаризму* формування уряду безпосередньо не залежить від позитивного (підтриманого абсолютною /відносною більшістю депутатів парламенту) вотуму довіри або залежить від негативного вотуму довіри урядові з боку парламенту. Негативний вотум довіри урядові засвідчує: аби уряд почав функціонувати, він повинен отримати вотум довіри/вотум інвестиції, суть якої полягає у тому, що проти прем'єр-міністра, складу чи програми уряду не повинна проголосувати абсолютна більшість депутатів парламенту. Тобто, уряд в умовах системи негативного парламентаризму розпочинає діяльність після того, як його чи прем'єр-міністра номіновано главою держави чи парламентом без наявності підтримки (вотуму довіри/вотуму інвестиції) прем'єр-міністра, персонального складу і програми уряду абсолютною або відносною більшістю депутатів парламенту чи за умови, що проти прем'єр-міністра, складу або програми уряду не проголосує абсолютна більшість депутатів парламенту. Відповідно уряд отримує довіру парламенту самим фактом номінування його прем'єр-міністра чи складу уряду або незапереченням кандидатури прем'єр-міністра чи складу уряду абсолютною більшістю депутатів у парламенті. Натомість урядовий кабінет вважають чинним доти, доки йому не буде висловлено позитивного (підтриманого абсолютною або відносною більшістю депутатів парламенту, залежно від конкретного випадку) вотуму недовіри чи не буде відмовлено у мовчазній або негативній довірі. Отже, система негативного парламентаризму – інституційно-конституційний сценарій, який ґрунтується на постійній мовчазній довірі урядовому кабінету, підтриманій більшістю депутатів парламенту (парламент не відмовляє уряду в довірі або не висловлює уряду вотуму недовіри), чи на постійній негативній довірі урядовому кабінетові, проти чого не виступає абсолютна більшість депутатів парламенту. Влада парламенту особливо виявляється за функціонування уряду. Адже відмова у мовчазній довірі уряду або незабезпечення негативної довіри уряду із боку парламенту практично з усіх питань компетенції урядового кабінету становить безпосередню причину відставки уряду (відмова у довірі уряду чи втрата урядом довіри парламенту в системах негативного парламентаризму фактично асоціюється із вотумом недовіри у системах позитивного парламентаризму) [1; 3; 14; 20]. Це підтверджує: у системах негативного парламентаризму більшість у парламенті не повинна постійно й активно виступати проти уряду; уряд користується мовчазною довірою парламенту, тому не уряд має доводити свою підтримку парламенту, а навпаки – парламент повинен засвідчити, що він "більше не терпить уряду". Приклади систем негативного парламентаризму – Австрія, Данія, Ісландія, Люксембург, Нідерланди, Норвегія, Португалія, Сполучене Королівство, Фінляндія (до 2000 р.), Франція, Швеція [11; 15]. Особливо специфічні Швеція та Португалія, де передбачено негативний вотум довіри/вотум інвестиції: аби уряд функціонував, він повинен отримати вотум довіри/інвестиції, суть якого у тому, що проти прем'єр-міністра, складу чи програми уряду не повинне проголосувати абсолютна більшість депутатів парламенту. Це називають негативною більшістю й окреслюють технікою поєднання принципів негативного і позитивного парламентаризму [1; 2, с. 45; 4].

Таке твердження слугує формалізацією негативного парламентаризму, бо уряд функціонує доти, доки абсолютна більшість депутатів парламенту не проголосує проти нього. У випадку, коли проти вотуму довіри уряду проголосує відносна більшість депутатів парламенту, тоді уряд продовжує повноваження, оскільки не відбувається досягнення порогу негативної абсолютної більшості [8, с. 56; 11]. Своєрідний випадок також становить Сполучене Королівство, адже в цій країні формально не передбачено вотуму довіри урядовому кабінетові. Фактично ж вотумом довіри уряду постає вотум довіри на промову кандидата в прем'єр-міністри на першому засіданні новообраного парламенту. Тому в Сполученому Королівстві йдеться радше не про вотум довіри, а про "момент інвеститури", оскільки вотум довіри на промову кандидата, як підтверджує практика, є символічною й стверджувально-позитивною процедурою, що не має "конституційного мандата" [5].

Виокремлення систем позитивного та негативного парламентаризму особливо актуальне в контексті *урядів меншості*. Науковці зазвичай вважають: уряди меншості частіше створюються у системах негативного парламентаризму, бо для цього існують сприятливіші інституційні умови. Однак, часто урядові кабінети меншості формуються й у системах позитивного парламентаризму (детально див. табл. 1). Тому актуальним і потрібним є дослідження урядів меншості й у системах позитивного, й у системах негативного парламентаризму. Воно дає змогу встановити корелювання позитивного та негативного парламентаризму корелює з урядами меншості, чи позитивний і негативний парламентаризм є розрізненою категорією за наслідками для типів урядів. Це також сприятиме визначенню ключових причин формування, атрибутів функціонування, відповідальності й стабільності урядів меншості в системах позитивного і негативного парламентаризму. Щоби вирішити проблему, передусім розглянемо теоретико-методологічне уточнення змісту урядів меншості, а відтак оцінювання урядів меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму.

Ми розуміємо "*уряди меншості*" як урядові кабінети, партія чи партії котрих (партії, що входять до складу урядів і отримують міністерські портфелі) не мають абсолютної більшості місць/мандатів у парламенті чи провідній палаті парламенту. *Уряд меншості* – формально-інституційний випадок, коли парламентська партія самостійно або в коаліції з іншими партіями парламенту/провідної палати парламенту, частка місць яких становить менше половини або половину повного складу парламенту/провідної палати парламенту, формує уряд. У зв'язку з цим частка парламентських партій, котрі не належать до складу уряду меншості, дорівнює понад 50 % від повної кількості мандатів парламенту чи провідної палати парламенту. Отже підставою для створення та подальшого функціонування уряду меншості в умовах позитивного або негативного парламентаризму має бути постійна мовчазна довіра кабінету, підтримана більшістю (абсолютною чи відносною, залежно від аналізованого кейсу) депутатів парламенту/провідної палати парламенту (парламент/провідна палата парламенту не відмовляє уряду в довірі або не висловлює уряду вотуму недовіри), або ж (винятково у випадку систем негативного парламентаризму) постійна негативна довіра урядовому кабінету, проти чого не виступає абсолютна більшість депутатів парламенту/провідної палати парламенту. Хоча формат забезпечення довіри урядам меншості у системах позитивного та негативного парламентаризму визначено конституційно – у кожній країні по-різному; залежно від особливостей вотуму довіри), він усе ж зводиться до наявності мовчазної підтримки номінованої кандидатури прем'єр-міністра, складу та/чи програми уряду (в системах позитивного та негативного парламентаризму) або ж до їхнього незаперечення абсолютною більшістю мандатів у парламенті чи провідній палаті парламенту (в системах негативного парламентаризму). Тобто в умовах формування урядів меншості в системах

позитивного та негативного парламентаризму урядові й деякі/всі неурядові партії парламенту мають абсолютною або відносною більшістю свого складу (залежно від конкретної країни) підтримувати урядовий кабінет чи абсолютною більшістю не заперечувати доцільності формування урядового кабінету. Проте – за умови, що, крім урядових партій, усі інші партії підтримки урядового кабінету не входять до його складу й не отримують міністерських портфелів.

Уряди меншості розподіляють на два різновиди – однопартійні й коаліційні. *Однопартійний уряд меншості* – такий урядовий кабінет, партія якого (вона входить до складу уряду, тому отримує міністерські портфелі) не становить абсолютної більшості мандатів у парламенті – самостійно має підтримку менше 50 чи 50 % депутатів парламенту/провідної палати парламенту (формальну або неформальну мовчазну довіру урядовому кабінетові додатково гарантують інша/інші партія/партії парламенту/провідної палати парламенту чи взагалі непартійні депутати). *Коаліційний уряд меншості* – урядовий кабінет, партії котрого (вони належать до складу уряду, тому отримують міністерські портфелі) не становлять абсолютної більшості мандатів у парламенті/провідній палаті парламенту, самостійно мають підтримку менше 50 чи 50 % депутатів парламенту або провідної палати парламенту (формальну чи ж неформальну мовчазну довіру урядовому кабінету додатково гарантують інша/інші партія/партії парламенту/провідної палати парламенту або взагалі непартійні депутати).

Теоретично й емпірично відомо: уряди меншості можуть бути вимушеним виходом чи звичайним явищем міжінституційного політичного процесу, а також взаємин політичних партій, які обрані до парламенту (за умови, що жодна з них не має абсолютної більшості у парламенті), але, з огляду на різні причини, не здатні або ж не хочуть сформувати коаліційних урядів більшості (мінімально-переможних або надлишково-переможних). Тому переважно (у системах позитивного й негативного парламентаризму) спрацьовує правило. За ним нездатність/небажання партіями, котрі самостійно не мають абсолютної більшості у парламенті, сформувати коаліційний уряд більшості є причиною виникнення перед цими партіями, політичною системою та країною декількох *альтернатив*:

– створити уряд більшості у форматі "великої коаліції" чи "коаліції національної єдності" (що, за винятком Австрії, Люксембургу та Нідерландів, які вважаються системами негативного парламентаризму, здебільшого не властиво для систем негативного та позитивного парламентаризму);

– сформувати однопартійний або коаліційний уряд меншості (це переважно характерно для систем позитивного та негативного парламентаризму у тому випадку, коли неможливості створити однопартійний чи коаліційний уряд більшості);

– сформувати непартійний урядовий кабінет (дуже зрідка це притаманно системам позитивного і системам негативного парламентаризму);

– провести дострокові парламентські вибори (однак потрібно розуміти: в європейських системах негативного парламентаризму термін "дострокові вибори" спірний, адже чинний уряд може спричинити розпуск парламенту і призначення нових парламентських виборів, хоча останні не є наслідком неформування урядового кабінету).

Вочевидь, що переважним, але не єдиним підходом до вирішення ситуацій, коли партії парламенту, які самостійно не мають тут абсолютної більшості, не можуть створити урядів більшості; у системах і позитивного, і негативного парламентаризму формуються уряди меншості.

Однак у своїй діяльності, зокрема в системах позитивного та негативного парламентаризму, однопартійні й коаліційні уряди меншості виконують ті самі *функції*, що й

уряди більшості. Хоча глава уряду мусить пильніше зосереджувати увагу на загрозі ймовірної дострокової відставки кабінету, зумовленої відмовою у мовчазній довірі, недовірою, а також запереченням негативної довіри урядовому кабінету меншості (залежно від конкретної конструкції системи позитивного чи негативного парламентаризму). Отже, велику увагу глави урядів меншості приділяють взаємовідносинам із парламентськими партіями (причому із урядовими та неурядовими партіями, котрі забезпечують мовчазну підтримку уряду меншості, а також з опозиційними партіями) і непартійними депутатами (це менше властиво для урядів більшості). Річ у тім, що недостатня увага глави кабінету, приміром, до неурядових партій і непартійних депутатів парламенту, які забезпечують формальну та неформальну мовчазну підтримку уряду меншості, може обернутися відмовою у мовчазному вотумі довіри (у системах позитивного та негативного парламентаризму) або ж запереченням негативної довіри (у системах негативного парламентаризму) такому уряду. Проте найчастіше уряди меншості в системах позитивного та негативного парламентаризму завершуються унаслідок чергових або дострокових парламентських виборів. Це не означає, що вони дуже стабільні. Навпаки: уряди меншості формуються у випадку політичної/міжінституційної кризи, коли сформувати уряд більшості не вдається, а до чергових парламентських виборів залишилось недалеко або ж досягнуто згоди про проведення дострокових парламентських виборів, до оголошення результатів яких оговорено функціонування урядів меншості.

У зв'язку з цим уряди меншості (однопартійні й коаліційні) інституційно еластичніші у здійсненні свого політичного курсу, відкритіші у контексті врахування інтересів основних політичних (зокрема парламентських) груп, аніж уряди більшості. Це особливо актуально в сенсі фрагментованих партійних систем, на зразок Італії, Латвії та Румунії, що є системами позитивного парламентаризму. Натомість у системах негативного парламентаризму це зумовлено конституційними нормами про широкі повноваження опозиції (приміром, у Данії, Норвегії, Швеції). Окрім того, згода або незаперечення парламентських партій стосовно формування урядів меншості в окремих європейських системах позитивного й негативного парламентаризму також ґрунтується на існуванні широких можливостей парламентських комітетів і комісій впливати на внутрішнє та міжнародне життя. За цих умов цілком припустимо для партій, котрі мають партійні фракції у парламенті, зосередити вплив на діяльності парламентських комісій. У випадку систем позитивного парламентаризму це притаманно Ірландії, Італії та Румунії, а у випадку систем негативного парламентаризму – країнам Скандинавії.

Ситуацію у контексті гіпотетичності формування урядів меншості у системах позитивного й негативного парламентаризму спрощують конкурентні взаємовідносини між парламентськими партіями, які, ймовірно, можуть становити постійну або ситуативну парламентську більшість. Надання одній парламентській партії права сформувати уряд меншості становитиме для інших "найменше зло", саме тому вони будуть зацікавлені у збереженні існуючого балансу політичної вагомості чинних парламентських партій. Унаслідок цього уряди меншості можуть на засадах впливу неурядових партій мати достатньо сильну та стійку підтримку парламентської більшості, бути життєздатними, навіть стабільними.

Унаслідок цього учений Т. Бергман зауважує: уряди меншості, зокрема в більшості систем позитивного та негативного парламентаризму, стали стереотиповано-поширеним явищем [3, с. 61]. Однак позитивний парламентаризм, у зв'язку з особливостями позитивного вотуму довіри урядовим кабінетам, ускладнює процес формування урядів меншості. Натомість негативний парламентаризм через своєрідності мовчазного/негативного вотуму довіри урядовим кабінетам полегшує процес формування урядів меншості. Водночас, А. Чейбуб, С. Мартін і Б. Е. Расч стверджують: не можна дійти чіткого висновку

про те, що в системах позитивного парламентаризму частота формування урядів меншості менша, ніж у системах негативного парламентаризму. Як констатують дослідники, 2009 р. у системах позитивного парламентаризму уряди меншості в часовому зрізі становили 26% випадків сумарних термінів партійних урядів, а в системах негативного парламентаризму – 36 % таких випадків [5]. Безсумнівно, це незначна часова різниця, зокрема з огляду на те, що, за винятком Ісландії, Данії, Норвегії і Швеції (класичних прикладів систем негативного парламентаризму) частка періоду існування урядів більшості у системах негативного парламентаризму зростає аж до 92 % (також станом на 2009 р.). У такий спосіб уряди меншості, за винятком країн Скандинавії (як систем негативного парламентаризму, де перманентно формуються уряди меншості), є навіть апробованішими в умовах парламентської демократії (зокрема й у всіх країнах Центрально-Східної Європи) у системах позитивного, а не негативного парламентаризму (табл. 1) [9].

Таблиця 1

Статистика урядів меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму, 1942–2014 р.

Країна	К-сть усіх урядів, №	К-сть усіх однопартійних урядів меншості	К-сть усіх коаліційних урядів меншості	Однопартійні уряди меншості, %	Коаліційні уряди меншості, %
<i>Системи позитивного парламентаризму</i>					
Бельгія (з 1946)	46	2	5	4,3	10,9
Болгарія (з 1991)	13	3	2	23,1	15,4
Естонія (з 1992.)	14	2	2	14,3	14,3
Греція (з 1974)	22	2	–	9,1	–
Ірландія (з 1944)	26	6	6	23,1	23,1
Іспанія (з 1977)	12	8	–	66,7	–
Італія (з 1945)	66	15	11	22,7	16,7
Латвія (з 1993)	22	–	9	–	40,9
Литва (з 1992)	15	–	5	–	33,3
Мальта (з 1962)	15	1	–	6,7	–
Німеччина (з 1949)	25	–	–	–	–
Польща (з 1989)	20	3	3	15,0	15,0
Румунія (з 1990)	21	4	10	19,1	47,6
Словаччина (з 1990)	15	1	4	6,7	26,3
Словенія (з 1990)	16	–	4	–	25,0
Угорщина (з 1990)	11	2	–	18,2	–
Фінляндія (з 2000)	9	–	–	–	–
Хорватія (з 2000)	9	1	3	11,1	33,3
Чехія (з 1992)	15	2	3	13,3	20,0
Разом, №	392	52	67	13,3	17,1
<i>Системи негативного парламентаризму</i>					
Австрія (з 1945)	34	1	1	2,9	2,9
Данія (з 1945)	37	14	20	37,8	54,1
Ісландія (з 1942)	34	4	2	11,8	5,9
Люксембург (з 1944)	22	–	–	–	–

Нідерланди (з 1945)	33	–	8	–	24,2
Норвегія (з 1945 р.)	32	13	7	40,6	21,9
Португалія (з 1975)	22	8	1	36,4	4,5
Фінляндія (1944-2000 рр.)	54	3	6	5,6	11,1
Франція (з 1944)	66	6	8	9,1	12,2
Спол. Королівство (з 1945)	24	3	–	12,5	–
Швеція (з 1945)	30	19	3	63,3	10,0
Разом, №	388	71	56	18,3	14,4
Разом усі системи	780	123	123	15,8	15,8

Як засвідчить практика, урядові кабінети меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму не становлять консолідованого феномену. Адже в окремих країнах вони уже є переважаючим типом урядових кабінетів (формується частіше, ніж уряди більшості, що властиво для Данії, Норвегії, Швеції, Румунії й Іспанії), в інших – вважаються звичайним або інституціоналізованим явищем (становлять понад третину, але не більше половини всіх урядових кабінетів, що характерно для Болгарії, Португалії, Хорватії, Ірландії, Італії і Латвії). Ще в одних країнах вони виявились рідкісним явищем (становлять третину і менше всіх урядових кабінетів; притаманно Австрії, Ісландії, Бельгії, Нідерландам, Фінляндії до 2000 р., Франції, Сполученому Королівству, Чехії, Естонії, Греції, Угорщині, Литві, Польщі, Словаччині, Словенії). У деяких країнах вони взагалі неапробовані чи апробовані лише раз (Фінляндія після 2000 р., Люксембург, Німеччина та Мальта). Найбільша кількість урядів меншості в 1942–2014 рр. (у тому числі тимчасових або виконуючих обов'язки) сформована у Данії (34), Італії (26), Швеції (22), Норвегії (20), Румунії (14), Ірландії (12). Найбільший відсоток уряди меншості серед інших урядових кабінетів (зокрема тимчасових або виконуючих обов'язки) становлять у Данії (91,9), Швеції (73,3), Іспанії (66,7), Румунії (66,7), Норвегії (62,5), Ірландії (46,2) і Португалії (40,9). Найменша кількість урядів меншості у 1942–2014 рр. (у тому числі тимчасових або виконуючих обов'язки) створена в Мальті (1), Австрії (2), Греції (2), Угорщині (2) та Сполученому Королівстві (3). Найменший відсоток уряди меншості серед інших урядових кабінетів (у тім числі тимчасових або виконуючих обов'язки) простежуємо в Австрії (5,8), Мальті (6,7), Греції (9,1), Бельгії (15,2), Сполученому Королівстві (12,5), Угорщині (18,2). Жодного уряду меншості не існує у таких країнах, як Німеччина, Люксембург, а також Фінляндія після 2000 р. До речі, з-поміж усіх урядів меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму в 1942–2014 рр. (у перших таких урядів сумарно з тимчасовими чи виконуючими обов'язки урядами налічувалось 119, або 30,4 % урядових кабінетів, у других – 127, або 32,7 % урядових кабінетів), більшість (у першому випадку – 96,6 %, а в другому – 89 %) становили постійні урядові кабінети меншості. Отже, в тих країнах, де часто формується уряди меншості, вони є звичним явищем міжінституційних парламент-урядових відносин. Це, приміром, властиво для систем позитивного парламентаризму в Італії, Ірландії, Латвії, Румунії та Іспанії та систем негативного парламентаризму в країнах Скандинавії. Натомість у Болгарії, Ісландії, Нідерландах половина чи навіть більшість урядів меншості – тимчасові чи виконуючі обов'язки кабінети. Це засвідчує, що уряди меншості у таких країнах не узвичаєні, а коли й формуються, то переважно як тимчасові антикризові/кризові явища.

З усіх урядів меншості в європейських системах позитивного парламентаризму більшість становлять коаліційні (67 коаліційних до 52 однопартійних) уряди, що в цьому контексті різнить системи позитивного парламентаризму від систем негативного парламентаризму, де серед урядів меншості превалюють однопартійні (56 коаліційних, близько 71 однопартійного). Коаліційних урядів меншості більше, ніж однопартійних урядів меншості в Бельгії, Хорватії, Чехії, Румунії, Словаччині, Данії, Фінляндії, Франції, Нідерландах, Латвії, Литві й Словенії. Причому у чотирьох останніх однопартійні уряди меншості не створювались узагалі). Однопартійних урядів меншості більше, аніж коаліційних урядів меншості в Болгарії, Ісландії, Норвегії, Португалії, Швеції, Італії, Сполученому Королівстві, Греції, Угорщині, Мальті, Іспанії (в п'яти останніх коаліційні уряди меншості не формувались). Сумірна кількість однопартійних та коаліційних урядів меншості властива для Австрії, Естонії, Ірландії, Польщі (див. табл. 1). У більшості європейських систем позитивного та негативного парламентаризму, зокрема там, де уряди меншості формуються нечасто та випадково, такі уряди є кабінетами із нестабільною підтримкою на засадах одноразової (ad hoc) угоди (Австрія, Бельгія, Болгарія, Ісландія, Нідерланди, Греція, Чехія, Франція, Сполучене Королівство, Угорщина, Литва, Мальта, Польща, Латвія, Словаччина і Словенія). Натомість в окремих європейських системах позитивного і негативного парламентаризму, в тому числі там, де уряди меншості трапляються доволі часто, такі уряди є інституціоналізованими, а тому інколи (не завжди) становлять випадки кабінетів зі стабільною підтримкою на підставі багаторазової угоди. Неурядові політичні партії у згаданих системах забезпечують урядам меншості парламентську підтримку/більшість, відкрито та публічно заявляючи про це. Серед таких систем – Ірландія (40–60-х і 80–90-х роках XX ст.), Італія (40–80-х роках XX ст.), Іспанія (з 1989 р.), Данія, Норвегія та Швеція (після Другої світової війни), частково Хорватія та Румунія.

Уряди меншості в майже усіх європейських системах позитивного парламентаризму стали головним і всеохоплюючим варіантом міжінституційного балансу законодавчої та виконавчої гілок влади за умови неможливості створення однопартійних та коаліційних урядів більшості. Річ у тому, що в системах позитивного парламентаризму вкрай зрідка формуються "великі коаліції" чи "коаліції національної єдності". Виняток становить Німеччина, де із 1949 р. не існувало жодного уряду меншості. Натомість задля вирішення урядово-формотворчих конфліктів, коли не вдавалося створити уряд мінімального ідеологічного радіусу дії (у Німеччині – це мінімально-переможна коаліція), тричі вдавались до формування "великих коаліцій" між ідеологічними й урядово-формотворчими супротивниками. З-поміж систем позитивного парламентаризму, де уряди меншості не стали апробованими, виокремлюють також Фінляндію, Грецію, Угорщину і Мальту (де урядів меншості не було зовсім чи було дуже мало). В інших європейських системах позитивного парламентаризму "великі коаліції" та "коаліції національної єдності" не панували або їхня кількість виявлялася меншою, аніж число урядів меншості. За підходами до вирішення ситуацій, коли партії парламенту, котрі самостійно не мають абсолютної більшості у парламенті, не можуть сформувати коаліційних кабінетів більшості, тоді системи негативного парламентаризму треба чітко поділяти на дві групи: 1) традиційно формуються або "великі коаліції", або "коаліції національної єдності" (Австрія, Нідерланди, Люксембург); 2) зазвичай створюють уряди меншості (Данія, Норвегія, Португалія, Швеція, Франція). Решті європейських систем негативного парламентаризму (Ісландія, Фінляндія до 2000 р., Сполучене Королівство) невластиве або зрідка властиве неформування однопартійних і коаліційних урядів більшості.

Аналіз європейських систем позитивного та негативного парламентаризму, для яких інколи або перманентно характерні або зовсім нехарактерні уряди меншості, аргументує, що існує декілька *ключових причин та мотивів* парламентських партій формувати уряди меншості (вони одночасно не властиві для усіх країн та усіх випадків урядів меншості).

По-перше, уряди меншості частіше створюють у системах, де формалізовано чи стереотиповано сильну парламентську опозицію (Данія, Норвегія, Швеція, Бельгія, Італія, Ірландія, Латвія, Румунія). Ключовими атрибутами й ресурсами такої опозиції зазвичай є політико-правове окреслення статусу і прав парламентської меншості та/або формування та функціонування систем сильних парламентських комітетів.

По-друге, уряди меншості частіше формуються у випадку політичних систем, де групи інтересів переважно детермінуються не плюралістичними, а корпоративними відносинами [12; 13] (частково країни Скандинавії, Бельгія, Італія та Латвія, хоча це не притаманно Німеччині, де значно поширені корпоративні відносини). Це означає, що на функціонування урядів меншості дуже впливає непарламентська опозиція: уряди меншості зацікавлені у позапарламентській підтримці своєї політичної діяльності й політичних програм, а непарламентська опозиція (у тім числі різні групи інтересів) – у реалізації власних завдань та цілей.

По-третє, уряди меншості теоретично (однак не завжди практично унаслідок історичних, соціальних, політичних причин) частіше формуються у системах позитивного парламентаризму. Тут регламентовано інститут позитивного вотуму довіри, що ґрунтується на підтримці не абсолютної, а відносної більшості депутатів від номінального складу парламенту/провідної палати парламенту. У системах ж негативного парламентаризму уряди меншості зазвичай формують у випадку політичних систем, де формально не регламентовано інституту позитивного вотуму довіри, а передбачено інститут мовчазного вотуму довіри уряду (наприклад, Данія й Норвегія) чи інститут негативного вотуму довіри уряду з боку парламенту/провідної палати парламенту (Швеція та Португалія). Річ у тім, що позитивний вотум довіри урядові на підставі відносної більшості депутатів від номінального складу парламенту або мовчазний і негативний вотум довіри уряду не змушує опозиційні партії безпосередньо та відкрито підтримувати уряд меншості. У зв'язку з цим деякі опозиційні партії, котрі публічно не обов'язково підтримують уряд меншості, можуть виявитись лояльними до уряду меншості тоді, коли він користується підтримкою інших опозиційних партій.

По-четверте, уряди меншості частіше формуються у політичних системах, де існує сильна, однак не домінуюча парламентська партія. Однак доцільність створення і тривалість функціонування урядів меншості безпосередньо залежать від того факту, що несильні опозиційні парламентські партії не можуть домовитись про альтернативи урядам меншості.

По-п'яте, у багатопартійних (а не двопартійних чи двох-з-половиною партійних) системах уряди меншості (однопартійні й коаліційні) найчастіше формуються у випадку, коли їх очолюють парламентські партії, які ідеологічно тяжіють до центру – умовно лівоцентристські, центристські й правоцентристські політичні партії, – але самостійно не мають абсолютної більшості у парламенті. Принаймні, це відбувається частіше, ніж тоді, коли такі уряди очолюють партії, які в ідеологічному зрізі відцентрові (праві й ліві) та протистоять одна одній [6; 14; 18]. Тому формуванню урядів меншості сприяють сильні партії, що ідеологічно тяжіють до центру.

Однак попри це, уряди меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму часто *ідеологічно* наслідують уряди більшості. Загалом у партійно-ідеологічному сенсі в європейських системах позитивного парламентаризму

переважають уряди меншості, партії яких сповідують цінності й принципи християнської демократії, соціал-демократії, популізму, а в системах негативного парламентаризму – уряди меншості, партії котрих здебільшого соціал-демократичні, рідше формуються урядові кабінети меншості, де партії дотримуються цінностей і принципів лібералізму, консерватизму, ліберального консерватизму, соціал-лібералізму, соціал-консерватизму, а також націонал-консерватизму. Ще менше урядів меншості, партії яких сповідують цінності й принципи консервативного лібералізму, аграризму, екологізму, націоналізму, регіоналізму, соціалізму і технократизму. В Австрії уряди меншості поєднують переважно принципи й цінності соціал-демократії, християнської демократії та консерватизму, Бельгії – соціал-демократії, християнської демократії та лібералізму, в Болгарії – християнської демократії, консерватизму, соціал-демократії, в Данії – соціал-демократії, соціал-лібералізму і консервативного лібералізму, Естонії – лібералізму й соціал-демократії, в Греції – християнської демократії та консерватизму (ліберал-консерватизму), в Іспанії – соціал-демократії, християнської демократії, в Ірландії – популізму і консерватизму, Італії – християнської демократії та популізму, в Ісландії – соціал-демократії, в Литві – лібералізму й соціал-лібералізму, Нідерландах – християнської демократії та консерватизму, в Норвегії – ліберал-консерватизму і соціал-демократії, Португалії – соціал-демократії, лібералізму і ліберал-консерватизму, в Румунії – соціал-демократії, лібералізму, в Словенії – соціал-лібералізму та лібералізму, в Угорщині – соціал-демократії, Фінляндії – аграризму, лібералізму та соціал-лібералізму, Франції – соціал-демократії, соціал-лібералізму та консерватизму, в Хорватії – християнської демократії, націоналізму й консерватизму, Чехії – консерватизму, ліберал-консерватизму і християнської демократії, Швеції – соціал-демократії. У Латвії, Польщі та Словаччині існували уряди меншості з партіями, які поєднують дуже різні політичні ідеології.

Ключовими причинами припинення повноважень і відставок урядів меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму є: строкові чи дострокові парламентські вибори; зміна композиції урядового кабінету; втрата вотуму довіри урядовому кабінету меншості з боку парламенту; добровільна відставка уряду (чи прем'єр-міністра). Однак у різних країнах ключові чинники припинення повноважень урядів меншості корелюють. Загалом усі термінальні фактори припинення повноважень урядів меншості регламентують їхню *стабільність*. Тенденцією діяльності урядів меншості у системах позитивного та негативного парламентаризму (попри те, що в окремих із них уряди меншості інституціоналізовані) є менш тривалий період існування, ніж урядів більшості. Проте деякі уряди меншості виявляються значно стабільними та навіть за своїми середніми показниками наближаються або переважають уряди більшості. Наприклад, станом на 2004 р. у Швеції середня тривалість коаліційних урядів меншості була на півроку більшою, ніж середній термін повноважень урядів більшості (30 проти 24 місяців). Причини цього – не лише спеціально розроблені регламентні процедури, а й стабільність економічної ситуації та налагоджена співпраця і вміння досягати компромісів між парламентськими партіями, що репрезентують різні ідеологічні течії та доктрини. Загалом особливості стабільності урядів меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму деталізовано в таблиці 2 [9].

Таблиця 2

Стабільність урядів меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму, 1942–2014 рр.

Країна	Стабільність усіх урядів меншості	Стабільність тимчасових урядів меншості	Стабільність постійних урядів меншості	Стабільність тимчасових однопартійних урядів меншості	Стабільність тимчасових коаліційних урядів меншості	Стабільність постійних однопартійних урядів меншості	Стабільність постійних коаліційних урядів меншості
<i>Системи позитивного парламентаризму</i>							
Бельгія	0,95	–	0,95	–	–	0,19	1,26
Болгарія	1,51	0,70	2,32	0,27	1,13	1,13	3,52
Греція	2,18	–	2,18	–	–	2,18	–
Естонія	1,53	–	1,53	–	–	1,64	1,43
Ірландія	2,37	–	2,37	–	–	2,27	2,46
Іспанія	2,85	–	2,85	–	–	2,85	–
Італія	0,75	0,02	0,78	0,02	–	0,59	1,01
Латвія	0,81	–	0,81	–	–	–	0,81
Литва	1,39	–	1,39	–	–	–	1,39
Мальта	4,03	–	4,03	–	–	4,03	–
Німеччина	–	–	–	–	–	–	–
Польща	0,75	–	0,75	–	–	0,65	0,84
Румунія	1,18	–	1,18	–	–	1,47	1,05
Словаччина	0,68	–	0,68	–	–	0,65	0,69
Словенія	0,53	–	0,53	–	–	–	0,53
Угорщина	0,95	–	0,95	–	–	0,95	–
Фінляндія	–	–	–	–	–	–	–
Хорватія	1,65	–	1,65	–	–	1,76	1,61
Чехія	1,55	0,53	1,80	–	0,53	1,83	1,78
Разом	1,31	0,49	1,34	0,15	0,83	1,54	1,18
<i>Системи негативного парламентаризму</i>							
Австрія	1,46	–	1,46	–	–	1,45	1,47
Данія	1,79	–	1,79	–	–	1,49	2,02
Ісландія	0,56	0,58	0,55	0,75	0,23	0,36	0,94
Люксембург	–	–	–	–	–	–	–
Нідерланди	0,65	0,53	1,50	–	0,53	–	1,50
Норвегія	1,90	0,90	1,96	–	0,90	2,10	1,58
Португалія	1,41	0,39	1,70	0,39	–	1,86	0,75
Спол. Королів.	1,37	–	1,37	–	–	1,37	–

Фінляндія	0,79	–	0,79	–	–	0,89	0,73
Франція	0,57	0,59	0,56	–	0,59	0,39	0,71
Швеція	2,29	–	2,29	–	–	2,30	2,12
Разом	1,28	0,60	1,40	0,57	0,56	1,36	1,31

У середньому всі уряди меншості (в тому числі тимчасові або виконуючі обов'язки) 1942–2014 рр. у системах позитивного парламентаризму тривали 1,31 р., а в системах негативного парламентаризму – 1,28 р. Найтривалішими уряди меншості були у Швеції (2,29), Греції (2,18), Ірландії (2,37), Мальті (існував один уряд меншості, який тривав 4,03) та Іспанії (2,85), тобто в тих країнах, де партійні системи значно тяжіють до двопартійності. Найменш тривалими уряди меншості виявились у Словенії (0,53), Ісландії (0,56), Франції (0,57), Нідерландах (0,65), Словаччині (0,68), Польщі (0,75), Італії (0,75), Фінляндії до 2000 р. (0,79), Латвії (0,81), Угорщині (0,95) та Бельгії (0,95) – країнах, де партійні системи багатопартійні й часто надмірно фракціоналізовані/фрагментовані. Примітно, що в європейських системах позитивного парламентаризму стабільність урядів меншості майже не корелює з інституціоналізацією урядів меншості як сталого феномену. Скажімо, уряди меншості нерідко формувались в Ірландії й Італії (в останній навіть частіше), але в першій вони у середньому тривали 2,37 р., в другій – лише 0,75. Аналогічно у випадку незначної інституціоналізації урядів меншості. Схожу логіку демонструє тривалість тимчасових урядів меншості, контрі менш стабільні, аніж постійні уряди меншості. Натомість у європейських системах негативного парламентаризму тривалішими уряди меншості стають унаслідок їхньої інституціоналізації. Це засвідчує досвід Данії, Норвегії та Швеції.

З-поміж урядів меншості в системах позитивного та негативного парламентаризму зазвичай стабільніші однопартійні кабінети. Це притаманно Хорватії, Чехії, Естонії, Румунії, Норвегії, Португалії, Фінляндії, Швеції, а також Сполученому Королівству, Греції, Угорщині, Мальті й Іспанії (в п'яти останніх діяли винятково однопартійні уряди меншості). Із однопартійних урядів меншості найтривалішими виявились кабінети в Мальті (4,03 р.), Іспанії (2,85), Швеції (2,30 р.), Ірландії (2,27), Греції (2,18), Норвегії (2,10) та Португалії (1,86). Із урядів меншості у системах позитивного та негативного парламентаризму коаліційні кабінети звично стабільніші в Данії, Ісландії, Франції, Бельгії, Болгарії, Ірландії, Польщі, Італії, Словаччині, Нідерландах, Латвії, Литві і Словенії (у чотирьох останніх функціонували винятково коаліційні уряди меншості). Серед коаліційних урядів меншості найтривалішими в 1942–2014 рр. були кабінети в Болгарії (3,52 р.), Ірландії (2,46), Швеції (2,12) та Данії (2,02). Майже однаково тривали однопартійні й коаліційні уряди меншості лише в Чехії (1,83 р. до 1,78), Австрії (1,45 до 1,47) і Словаччині (0,65 до 0,69).

Із проблем незначної тривалості/стабільності урядів меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму виокремлюють такі: 1) більша кількість, аніж в урядів більшості, ймовірних сценаріїв втрати урядами меншості вотуму довіри чи отримання вотуму недовіри; 2) менша, ніж в урядів більшості, або недостатня міра інституціоналізованості урядів меншості; 3) участь меншої, аніж у випадку урядів більшості, або недостатньої кількості політичних акторів у процесі розподілу владних посад і сфер впливу; 4) ідея (не завжди раціональна та правдива [10; 16]) про те, що уряди меншості менш ефективні й менш легітимні, ніж уряди більшості. Частота ж формування і стабільність урядових кабінетів меншості в системах позитивного й негативного парламентаризму зростає тоді, коли політичні системи конструюються на принципах консенсусу, корпоративізму і парламентарську підтримку урядам меншості забезпечують партії з

різними (навіть протилежними) ідеологіями, а партійним системам невластиві домінуючі партії.

Підсумовуючи, зауважимо, що уряди меншості в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму – нормальний і демократичний результат партійної конкуренції. Вони особливо поширені за відсутності у партійних системах домінуючих партій і не поширені у партійних системах, де навколо кількох домінуючих партій утворюються коаліційні чи однопартійні уряди більшості. Уряди меншості звично формуються й інституціоналізуються у системах із сильними парламентськими комітетами та, відповідно, такою ж парламентською опозицією; там, де групи інтересів детермінуються не плюралістичними, а корпоративними відносинами; в яких формально регламентовано інститут позитивного вотуму довіри на основі відносної більшості, або в системах, де не регламентовано інститут позитивного вотуму довіри, а передбачено інститут мовчазного чи негативного вотуму довіри уряду з боку парламенту; в котрих існує одна сильна/головна, але не домінуюча парламентська партія, зокрема якщо вона тяжіє до ідеологічного центру (тобто є лівоцентристською, центристською чи правоцентристською). Загалом уряди меншості, порівняно з урядами більшості, в європейських системах позитивного та негативного парламентаризму менш інституціоналізовані й стабільні. Водночас, інституціоналізація урядів меншості становить ключову причину зростання їхньої стабільності.

Список використаної літератури

1. *Bergman T.* Constitutional Design and Government Formation : The Expected Consequences of Negative Parliamentarism / T. Bergman // *Scandinavian Political Studies*. – 1993. – Vol. 16. – № 4. – P. 285–304.
2. *Bergman T.* Constitutional rules and party goals in coalition formation / T. Bergman. – Umeå University Press, 1995. – 232 p.
3. *Bergman T.* Formation rules and minority governments / T. Bergman // *European Journal of Political Research*. – 1993. – Vol. 23. – № 1. – P. 55–66.
4. *Bergman T.* When minority cabinets are the rule and majority coalitions the exception / T. Bergman // Müller W.C. Coalition governments in Western Europe / W. C. Müller, K. Strøm. – Oxford: Oxford University Press, 2000. – P. 193–225.
5. *Cheibub J. A.* The Investiture Vote and the Formation of Minority Parliamentary Governments / J.A. Cheibub, S. Martin, J.A. Rasch // Presented at the workshop on The Importance of Constitutions : Parliamentarism, Representation, and Voting Rights. – Istanbul, 2013. – 25 p.
6. *Crombez C.* Minority Governments, Minimal Winning Coalitions and Surplus Majorities in Parliamentary Systems / C. Crombez // *European Journal of Political Research*. – 1996. – Vol. 29. – P. 1–29.
7. *De Winter L.* The Role of Parliament in Government Formation and Resignation / L. De Winter // Döring H. Parliaments and Majority Rule in Western Europe / H. Döring. – Martin's Press, 1995. – P. 115–151.
8. *De Winter L.* Uncertainty and Complexity in Coalition Formation / L. De Winter, P. Dumont // Strøm K. Cabinet and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe / K. Strøm, W. C. Müller, T. Bergman. – Oxford: Oxford University Press, 2008. – P. 123–158.
9. *Döring H.* Parliament and government composition database (Parl Gov) : An infrastructure for empirical information on parties, elections and governments in modern democracies [electronic resource] / H. Döring, P. Manow. – Access: [http : //www.parlgov.org/](http://www.parlgov.org/)

10. Ireland M. Time to Fight. Government Type and Conflict Initiation in Parliamentary Systems / M. Ireland, S.S. Gartner // *Journal of Conflict Resolution*. – 2001. – Vol. 45. – P. 547–568.
11. Louwse T. Unpacking 'positive' and 'negative' parliamentarism / T. Louwse // Paper presented at the workshop "The Evolution of Parliamentarism and Its Political Consequences" of the European Consortium of Political Research. – Salamanca. – April. – 2014. – 18 p.
12. Luebbert G. M. A theory of government formation in multiparty democracies / G. M. Luebbert. – Stanford University, 1983.
13. Luebbert G. M. Comparative Democracy: Policy Making and Government Coalitions in Europe and Israel / G. M. Luebbert. – New York: Columbia University Press, 1986. – 341 p.
14. Martin L. Government Formation in Parliamentary Democracies / L. Martin, R. Stevenson // *American Journal of Political Science*. – 2001. – Vol. 45. – № 1. – P. 33–50.
15. Molder M. Coherence of Coalition Governments Across Types of Parliamentarism / M. Molder // Paper prepared for the 2014 ECPR Joint Sessions of Workshops in panel "The Evolution of Parliamentarism and its Political Consequences". – 2014. – 21 p.
16. Prins B. Institutional constraints, political opposition, and interstate dispute escalation : Evidence from parliamentary systems, 1946-1989 / B. Prins, C. Sprecher // *Journal of Peace Research*. – 1999. – Vol. 36. – P. 271–287.
17. Russo F. The Adoption of Positive and Negative Parliamentarism: Systemic or Idiosyncratic Differences? / F. Russo, L. Verzichelli // *ECPR Joint Sessions of Workshops*. – Salamanca. – April. – 2014. – 29 p.
18. Schofield N. Political Competition and Multiparty Coalition Governments / N. Schofield // *European Journal of Political Research*. – 1993. – Vol. 23. – P. 1–33.
19. Sieberer U. The Institutional Power of Western European Parliaments: A Multidimensional Analysis / U. Sieberer // *West European Politics*. – 2011. – Vol. 34. – No. 4. – P. 731–754.
20. Strøm K. Cabinets and Coalition Bargaining. The Democratic Life Cycle in Western Europe / K. Strøm, W. C. Müller, T. Bergman. – Oxford: Oxford University Press, 2008. – 464 p.

Стаття надійшла до редколегії 15.06.2015

Прийнята до друку 01.07.2015

FEATURES OF MINORITY GOVERNMENT OF EUROPEAN POSITIVE AND NEGATIVE PARLIAMENTARISM

Nadia Panchak-Bialoblocka

High School of Regional Economics

Lelewela st. 7, 99-300, Kutno, Poland

e-mail: nadia.panczak-bialoblocka@gmail.com

The article is dedicated to analyzing features of formation, principles of functioning and stability of minority cabinets in European systems of positive and negative parliamentarism. The author identified the role of cabinets in systems of inter-institutional relations in European parliamentary democracies, specified the nature of parliamentary democracies' distribution onto the systems of positive and negative parliamentarism, outlined minority cabinets' role and variations in systems of positive and negative parliamentarism.

Key words: minority cabinet, parliamentary democracy, positive and negative parliamentarism, vote of confidence/vote of investiture, single-party and coalition minority cabinets, cabinet stability.

**ОСОБЕННОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВ МЕНЬШИНСТВА ЕВРОПЕЙСКИХ СИСТЕМ
ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО И ОТРИЦАТЕЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА****Надя Панчак-Бялоблoцька**

*Высшая школа региональной экономики,
ул. Лелевела, 7, 99-300, Кутно, Польша
e-mail: nadia.panczak-bialoblocka@gmail.com*

Рассматриваются особенности формирования, принципы деятельности, стабильность правительств меньшинства в европейских системах положительного и отрицательного парламентаризма. Определяется место правительств в системах межинституциональных отношений европейских парламентских демократий, распределения парламентских демократий на системы положительного и отрицательного парламентаризма и т. д.

Ключевые слова: правительство меньшинства, парламентская демократия, положительный парламентаризм, отрицательный парламентаризм, вотум доверия/вотум инвеституры, однопартийное и коалиционное правительство меньшинства, стабильность правительств.